PERFILES

El debate actual sobre el federalismo mexicano

VARIA

JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ

GM
321.02
VEL.de

Instituto
Mora

INSTITUTO MORA
BIBLIOTECA
3 3291 00085 8965

El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)

José Luis Velasco Cruz

Instituto
Mora

ÍNDICE

Introducción, 5

1. Federalismo: el concepto y el mito, 7

2. El contexto, 25

3. Los análisis y las propuestas, 39

4. Visión general y crítica, 66

5. El uso estratégico del federalismo, 95

Conclusiones, 104

Bibliografía general, 108

El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995) ❑ Primera edición, 1999. ©Derechos reservados conforme a la ley, 1999. ❑ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac, México, 03730, D.F. ❑ ISBN 968-6914-96-X. ❑ Diseño de portada: Yolanda Pérez Sandoval. ❑ Tipografía y formación: Aries Digital. ❑ El cuidado de la edición estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. ❑ Impresión Electrónica.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el federalismo siempre ha ocupado un lugar importante en el debate político mexicano. Así ocurrió durante varias décadas del siglo pasado. También, aunque con menor intensidad, el tema fue analizado con atención durante los primeros años posteriores a la revolución mexicana.

Hoy, el federalismo ha vuelto a los primeros lugares de la polémica. A partir de la década de los ochenta se han elaborado numerosas propuestas sobre el tema. Actores de diversas inclinaciones políticas han opinado sobre él. Ha sido, además, una importante materia de los planes elaborados por el gobierno.

Similar interés ha despertado entre los académicos. Como consecuencia, el federalismo ha sido analizado desde diferentes enfoques. Especialistas provenientes de la sociología, la ciencia política, la administración pública, la historia y el derecho han participado en la discusión.

Dada la amplitud de la discusión actual sobre el tema, existe la necesidad de intentar una visión general de los análisis y propuestas que en ella se hacen. Tal es el primer objetivo de este trabajo.

Con esa intención, se revisan los artículos publicados en catorce revistas editadas por instituciones académicas y por los tres principales partidos políticos del país durante los años comprendidos entre 1990 y 1995. Se revisan, así mismo, las plataformas electorales presentadas por los partidos en las elecciones de 1994.

Con esta revisión se busca establecer qué aspectos del federalismo reciben mayor atención, qué variables se utilizan en el análisis del tema, cuál es el diagnóstico que se hace sobre el funcionamiento de la organización federal en México, qué tipo de críticas se le hacen, cuáles son las propuestas que se plantean. Del mismo modo, se intenta establecer cuáles son los principales puntos en polémica, cómo se agrupan las diferentes posiciones, qué tipo de análisis y propuestas elabora cada una de ellas.

Pero la intención es no sólo dar una visión general de los análisis y propuestas que se hacen en la discusión sobre el federalismo mexicano actual. También se intenta realizar una crítica de esos análisis y propuestas. Ese es el segundo objetivo de este trabajo.

Buscando lograr esos dos objetivos, el trabajo que ahora se presenta está dividido en cinco capítulos. La intención del primero de ellos es delinear un marco teórico en el que pueda basarse la revisión posterior. Adicionalmente, intenta hacer un rápido recuento de la historia del federalismo en México.

En el segundo capítulo se busca describir el contexto en el que surge la discusión actual sobre el tema. Se pone especial atención a dos

procesos: la descentralización administrativa y el aumento en la competencia electoral.

Los tres últimos capítulos se ocupan directamente de la revisión y crítica de los materiales que constituyen la base principal de este trabajo. En el tercero, los análisis y propuestas revisados son agrupados en tres esquemas. A la descripción de estos últimos está dedicada la mayor parte del capítulo.

Combinando y contrastando los argumentos, análisis y propuestas de los tres esquemas descritos en el capítulo tercero, el cuarto intenta dar una visión general de ellos. Sobre esa base se emprende la crítica.

El último capítulo busca exponer cómo los análisis y propuestas sobre el federalismo varían según los intereses partidarios de sus proponentes. Al mismo tiempo que se describen, en forma muy breve, las diferentes posiciones de los tres principales partidos políticos, se busca agregar algunas reflexiones sobre ellas.

Como la intención principal de este trabajo es revisar, en forma crítica, el análisis político del federalismo, se han dejado fuera dos tipos de fuentes. Entre las publicaciones revisadas no se incluye ninguna especializada en historia o en derecho. Esa exclusión es ciertamente lamentable. Durante muchos años, han sido precisamente los historiadores y los estudiosos del derecho quienes en forma más continua se han ocupado del tema en nuestro país.

Consideraciones metodológicas motivaron tal exclusión. Espero, no obstante, que este trabajo pueda resultar útil en el análisis de un tema que, como se insistirá más adelante, es de una abundante complejidad.

Como siempre sucede, son muchas las personas a quienes se debe agradecer por haber hecho posible este libro. La investigación fue realizada en el Instituto Dr. José María Luis Mora. Especial agradecimiento debo expresar al personal de la biblioteca de ese instituto.

También tengo mucho que agradecer a Silvia Dutrénit, Matilde Luna, Alberto Arnaut y Gonzalo Varela por su colaboración en distintas etapas de la investigación. Como es usual, la responsabilidad por el contenido corresponde exclusivamente al autor.

1. FEDERALISMO: EL CONCEPTO Y EL MITO

Introducción: concepto en disputa

Una de las primeras impresiones que provoca la revisión de los análisis recientes sobre el federalismo en México es el uso polisémico del término. Los trabajos de actores políticos y analistas académicos que se ocupan del tema comparten esta cualidad.

Una de las nociones más influyentes respecto a la materia es la que ve al federalismo en el marco del proceso de desconcentración de las funciones administrativas del Estado; en esta versión, el impulso al federalismo es visto como una cesión de competencias y funciones del gobierno federal hacia los estados y municipios; entendido como un mecanismo de distribución de *funciones administrativas* entre los distintos niveles de gobierno.

Entre quienes sostienen esta versión del federalismo se cuentan varios políticos destacados, incluyendo al actual presidente Ernesto Zedillo y a la mayoría de los especialistas en administración pública que se refieren al tema.

Las otras dos versiones son declaradamente políticas. Una de ellas es la que utilizan con frecuencia los partidos de oposición. Entre sus promotores se encuentran también distinguidos analistas académicos del sistema político mexicano. El respeto o el impulso al federalismo es considerado, en este caso, como uno de los factores que intervienen en el proceso más general de la transición democrática y el cambio político. Si bien hay algunas cuestiones administrativas –la recaudación y distribución fiscal, por ejemplo– que tienen bastante importancia, el lugar destacado lo ocupa la competencia política. Aquí la noción de federalismo tiene que ver con la distribución del *poder político* entre los diferentes niveles de gobierno.

La tercera versión también ve al federalismo como un mecanismo de distribución del poder político. A diferencia de la anterior, sin embargo, esta versión puede ser calificada, a falta de un mejor término, como conservadora; en este caso la petición de respeto al federalismo es como una respuesta al avance de la oposición. Ante la competencia política en los estados y municipios los partidos de oposición han acudido al gobierno federal alegando, la mayoría de las veces, fraude electoral o competencia inequitativa. En respuesta, las autoridades locales han reaccionado exigiendo respeto a la soberanía de los estados.

Más adelante habremos de sustituir esta primera esquematización por otras de mayor precisión. Pero aun esta aproximación provisional nos permite ver cómo bajo el mismo

rótulo aparecen tres nociones diferentes: el federalismo como desconcentración administrativa, el federalismo "de oposición" y el "conservador". Pero el caso se complica aún más. Prácticamente todos los que analizan el tema u opinan sobre él se declaran partidarios del federalismo. A esta palabra le sucede, pues, lo mismo que a la democracia: todo político sensato se cuidará mucho de declararse en contra de ella.

Ciertamente, la fuerza valorativa de federalismo es menor que la de democracia. Ser partidario de esta última es más importante que serlo del federalismo. Pero la adhesión al federalismo tiene más arraigo histórico en el país. La democracia es un tema relativamente nuevo en la política mexicana, las tres constituciones de la historia del México independiente adoptaron este principio de organización política, y a excepción de las primeras décadas del México independiente, los personajes políticos de la historia mexicana han aceptado –por lo menos declarativamente– la validez del federalismo como ideal.

Sin temor a resultar peyorativo, se puede sostener, pues, que el federalismo se ha convertido en un mito de la política mexicana. Pero es un mito que en la actualidad tiene al menos tres versiones. Por ello, la primera necesidad que se impone a quien pretenda estudiar el tema es la de "desempacar" el concepto. A eso estará dedicado el presente capítulo.

Señalaremos algunas de las características que teóricamente se le han atribuido al federalismo como arreglo institucional así como la relación con otros conceptos de la teoría política. En segundo lugar, mediante una rápida revisión del federalismo en la historia de México, se buscará establecer una referencia para el análisis de los argumentos que aparecen en la discusión actual sobre el tema.

En ninguno de los casos se pretende ser exhaustivo. La revisión que se hace en este capítulo pretende ser sólo instrumental. Los elementos teóricos e históricos que aquí se mencionan son únicamente aquellos que, a mi juicio, son indispensables para fundamentar la revisión crítica de los análisis actuales sobre el federalismo.

División de poderes: unidad o fragmentación

En la discusión acerca del federalismo en México se hace a menudo referencia a un límite: la distribución de poderes y competencias no debe ser llevada hasta el punto de poner en riesgo la unidad nacional.

El punto no carece de importancia, y tiene que ver con un tema que ha ocupado buena parte de la investigación filosófica y científica acerca de la política. La división de poderes a la que se le ha dedicado mayor energía intelectual es la división funcional, es decir aquella que establece los tres poderes clásicos –ejecutivo, legislativo y judicial. Debido a que el federalismo comparte, en principio, varias características de la división funcional de poderes, es conveniente comenzar con algunas consideraciones acerca de ésta.

En este apartado me limitaré a revisar algunos argumentos esgrimidos acerca de la tensión entre la división de poderes y el mantenimiento de la unidad nacional. Posteriormente pondré el acento en que la división de poderes es un mecanismo formal de organización política; sobre esa base, señalaré algunas relaciones que ese mecanismo formal puede tener con los procesos y resultados políticos prácticos.

La doctrina de la división de poderes es, sin duda, un atributo exclusivo de la política moderna. No es que la división de facto no

existiera en las unidades políticas premodernas; tampoco que no se reflexionara acerca de ella. La aclaración es tan obvia que no merece mayor consideración. Sin embargo, como doctrina y como realidad política, la división de poderes debe ser estudiada como un elemento del pensamiento político moderno y como un atributo del Estado nacional contemporáneo.

Uno de los expositores más tempranos de la doctrina de la división de poderes fue John Locke. Su *Ensayo sobre el gobierno civil* fue escrito a finales del siglo XVII. Sin embargo, antes de considerar los aspectos doctrinarios de la división de poderes, quisiera destacar la historia política con la que coincidió el surgimiento de esa doctrina. De entre los muchos procesos históricos que dieron origen al Estado moderno, dos resultan particularmente relevantes para el caso que aquí es estudiado.

En primer lugar, el Estado moderno es un resultado del proceso de concentración de poderes. Se ha vuelto célebre la afirmación de Max Weber en el sentido de que, haciendo un paralelo con la expropiación de los medios de producción hechos por el desarrollo capitalista, el Estado moderno se hizo posible mediante la "expropiación de los medios de violencia". Las distintas fuentes de poder político, las que le dieron su sello a la política medieval, fueron subordinadas al Estado nacional. Sin la unificación del poder era impensable un Estado que tuviera realmente el carácter de nacional.

Por otra parte, la consolidación de los Estados nacionales implicaba la delimitación con respecto al exterior. Y para eso era necesario un Estado fuerte, capaz de enfrentar las eventuales agresiones extranjeras, lo cual, a su vez, hacía más apremiante la necesidad de consolidar la dominación interna.[1]

Pero frente al poder concentrado del Estado surgieron ideas políticas que insistían en su limitación. Entre éstas, el pensamiento liberal tuvo, y mantiene en la actualidad, una posición destacada. Como es de sobra conocido, la obra de Hobbes no admitía la división de poderes. Para el autor de *El Leviatán,* pretender dividir el poder supremo de una nación significaba destruir la soberanía que aquél debe tener; equivalía a romper el pacto que daba surgimiento a un tiempo a la nación y al Estado. Así como no se podían establecer dos o más cuerpos que pudieran ser considerados soberanos –por ejemplo, ejecutivo y legislativo–, tampoco se reconocía ninguna autonomía política efectiva a los gobiernos de las provincias. Éstos no tenían poder en sí mismos, sino sólo como delegación del soberano.[2]

Los argumentos de Hobbes acerca de la indivisibilidad del poder soberano y acerca de los alcances que éste debería tener sirvieron como referencia para el pensamiento político posterior a él. Tres autores clásicos influyeron fuertemente en la conformación del Estado moderno: Locke, Montesquieu y Rousseau.

Ellos sostenían la conveniencia de establecer tres cuerpos de gobierno. Locke proponía un poder legislativo, un ejecutivo y un poder "federativo"; este último habría de ser el responsable de la política internacional del Estado.[3] Montesquieu y Rousseau sustituyeron al poder federativo de Locke por el poder judicial.[4] Ahora bien, ¿cómo compaginaban esta separación con la existencia del Estado, es decir, de un poder nacional único?

Debe recordarse que los planteamientos de estos tres autores se hacían con el interés declarado de fundamentar una autoridad estatal no despótica. Ellos señalaron la existencia de tres grandes funciones que un Estado debe realizar. Para evitar que el poder del Estado degenere en el despotismo, debía impedir-

se que el ejercicio de esas tres funciones se concentrara en una misma persona o en un mismo grupo de personas.

A pesar de sus varias diferencias, tanto Rousseau como Locke coinciden en que, en sentido estricto, lo que se divide son las funciones y no el poder del Estado. Para ambos autores, es el poder legislativo quien delega las competencias respectivas a cada uno de los otros dos cuerpos. En el caso de Montesquieu esto no está completamente claro. Todo indica que aunque la división de poderes que él propone es una división de funciones, también hay en ella un reconocimiento explícito a los poderes que de facto existen en la sociedad. Así, el poder judicial debe ser asignado a gente del "pueblo"; el legislativo debe estar integrado por dos cámaras, una que represente a la gente común del pueblo y otra que represente a la nobleza; el ejecutivo, obviamente, debe ser confiado al monarca. De este modo, en el esquema de Montesquieu, cada uno de los cuerpos encargados de las funciones diferentes podría tener un poder propio en sentido estricto.[5] A pesar de esa diferencia, para los tres autores la separación de poderes sólo es posible sobre la base de una unidad previa: la voluntad popular. Este es, sin duda, un rasgo que le da a la división de poderes su especificidad como doctrina moderna.

Se impone de inmediato una aclaración. La apelación a la voluntad popular no debe ser entendida como un compromiso de los autores con la democracia. De hecho, los tres se inclinan por una monarquía limitada constitucionalmente. El fundamento popular del poder político, como se desprende de las obras de Locke, Montesquieu y Rousseau, vale para cualquier forma de gobierno no despótica; y el despotismo, según ellos, carece de legitimidad. La soberanía popular tampoco debe ser comprendida como un compromiso con el principio democrático de "un hombre, un voto". Como se sabe, Rousseau ha pasado a la historia como el teórico de la democracia radical; pero en las obras de Locke y Montesquieu hay un reconocimiento explícito a las desigualdades sociales, y por ello, a la necesidad de que la participación política reconozca esas diferencias.

No obstante, lo que debe destacarse es la inversión del fundamento del poder. Si, como lo proponía Hobbes, todo poder se derivara de la autoridad suprema, entonces la posibilidad de que el poder controle al poder sería inexistente. Ciertamente, podrían separarse las funciones, pero el centro del poder se mantendría indiviso. En cambio, si se postula que el fundamento del poder se encuentra en la sociedad misma, entonces se pueden dividir las funciones –con el fin de evitar que el ejercicio de éstas se concentre en una sola persona o en un solo cuerpo político dando oportunidad al surgimiento del despotismo– sin poner en peligro la unidad nacional sobre la que el Estado basa su existencia. Éstos son, esquemáticamente planteados, los argumentos que presentan los autores mencionados para proponer la conveniencia de la separación de poderes sin que ello implique la ruptura del Estado nacional.

La discusión en torno a la división de poderes ocupó por mucho tiempo un lugar destacado en la filosofía política. Pero siendo, en esencia, un arreglo que se establece constitucionalmente, con el tiempo se convirtió en una materia en la que se interesaban solamente los especialistas en jurisprudencia. El interés de la filosofía y la ciencia políticas se desplazó hacia otras áreas como la participación política, las instituciones informales, las organizaciones, los partidos políticos, etc. A medida que los centros de poder tradicionales fueron absorbidos o eliminados por el Estado nacional, al tiempo que éste se consolidaba, fueron surgiendo nuevas for-

mas de organización política a la competencia. Dentro de éstas ocupan un lugar destacado los partidos políticos y los grupos de interés (en realidad, bajo esta última denominación se tiende a agrupar un conjunto poco homogéneo de organizaciones políticas).

Sería completamente inoportuno tratar de establecer aquí todos los efectos que esto último ha tenido para la política contemporánea. Podemos señalar brevemente los planteamientos de autores que se inscriben en la teoría del pluralismo, por lo demás, una de las corrientes de mayor vigor en la ciencia política. Al realizar la crítica de lo que él denomina "la teoría madisoniana de la división de poderes", Robert Dahl sostiene que, a despecho de quienes la establecieron, la división constitucional de poderes tiene poca influencia en los resultados de la política estadunidense.[6] Sostiene Dahl que lo que resulta determinante en los procesos políticos estadunidenses y en los resultados que se obtienen de ellos, es la competencia entre las diversas organizaciones políticas. De este modo, la atención del investigador debe centrarse no en la descripción de los mecanismos formales de distribución del poder, sino en los recursos, estrategias y oportunidades que las agrupaciones políticas tienen y la forma en que los utilizan para influir en los resultados de la competencia política.

Una corriente teórica reciente, la que se ha llegado a conocer como el "nuevo institucionalismo", que comparte varios de los supuestos y preocupaciones de la teoría pluralista, propone en cambio "volver a las instituciones".[7] Trabajando dentro del paradigma de la "elección racional", el cual a su vez está fuertemente influido por las elaboraciones teóricas de la economía neoclásica, los teóricos del nuevo institucionalismo ven los procesos políticos como una competencia entre diferentes agentes. En esto se parecen a los teóricos del pluralismo. Pero a diferencia de las más radicales versiones del pluralismo, consideran que las instituciones importan en la medida en que son las mediadoras del intercambio político. Las instituciones establecen las reglas de la competencia política, modifican las oportunidades disponibles a los participantes y definen las posiciones que éstos pueden ocupar.

Para los teóricos del nuevo institucionalismo, entonces, los factores a considerar en el análisis de los procesos políticos son, por un lado, los agentes de la competencia política, con sus recursos, objetivos y estrategias; y, por otro, las instituciones que median la competencia entre los agentes. Las instituciones políticas a considerar no deben ser, advierten, sólo las formales, sino también las informales.

Sin que esto signifique un compromiso teórico con las dos corrientes mencionadas, en efecto, la división de poderes, en tanto que arreglo institucional formal, tiene una influencia limitada en los procesos políticos reales. Tal limitación le viene impuesta, principalmente, por la actividad de los actores políticos y por la vigencia de normas institucionales de carácter informal.

El federalismo como arreglo institucional

El federalismo es un arreglo institucional que posee varias características similares a las de la división funcional de poderes tratada en el apartado anterior. Ambos son principios de organización política exclusivos del Estado moderno. La organización federal también crea la tensión entre unidad nacional y división de poderes. Del mismo modo, es un arreglo formal, establecido constitucionalmente, que puede ser utilizado para distintos objetivos y de diferentes formas por los actores políticos.

Primero que todo hay que anotar que el federalismo agrega otra dimensión a la división de poderes: la división entre un poder federal y los poderes de los estados miembros. Normalmente, en un país con organización federal, existen simultáneamente los tres poderes federales y los tres poderes de cada estado miembro.

Cuando Montesquieu trataba acerca de la extensión a la que se adapta cada forma de gobierno, y registraba la pregunta de si había que resignarse a que en los países de gran extensión se instaurara fatalmente el despotismo, él proponía la adopción de la "república federativa", una organización que permitía tener la fortaleza exterior del despotismo y las virtudes republicanas en el interior.[8] Rousseau, por su parte, al señalar la imposibilidad de establecer la democracia directa en un país cuya extensión hace materialmente imposible la reunión general del pueblo, postulaba a la organización confederal como la solución.[9]

En el siguiente apartado, al referirnos a la relación entre federalismo y democracia, volveremos a retomar estos planteamientos. Vale la pena señalar aquí que ninguno de los dos autores iba más allá de la pura postulación del federalismo, sin llegar a definir las características que éste podría tener.

La primera organización federal, tal como ahora entendemos el término, fue establecida después de la independencia de los Estados Unidos de América. Hasta entonces sólo habían existido confederaciones. Al independizarse de Inglaterra, las trece colonias norteamericanas se convirtieron en unidades políticas separadas unas de otras. En consecuencia, el problema que se les presentaba a los políticos norteamericanos era cómo reunir esas unidades políticas independientes. Al principio, las ex colonias se unieron entre sí formando una confederación, es decir, estableciendo una alianza de carácter internacional cuyo objetivo principal era la defensa exterior. Sin embargo esa organización fue sustituida pronto. En su lugar se adoptó un arreglo político cuyo objetivo era crear una nación sin eliminar la autonomía de las ex colonias, ahora convertidas en estados miembros de la nueva unión.

El modelo federal estadunidense surgió, de este modo, como un tratado entre diversos Estados originalmente soberanos. Por medio de ese tratado se estableció una organización nacional formada por dos niveles. Uno era el que correspondía al orden de la unión, que habría de estar encargado de los "asuntos generales" de la nación. El otro era el de los estados, que habría de encargarse de los "asuntos internos" de cada uno de ellos.

Otro caso bastante conocido es el de Suiza.[10] Desde el siglo XIII se creó en parte del territorio que actualmente conforma ese país una confederación de "cantones". La confederación era una alianza militar cuyas decisiones más importantes se tomaban por unanimidad. La coordinación se establecía a través de la *Dieta,* una reunión de representantes de los cantones miembros. La organización en confederación no afectaba el orden político interno de los cantones; en el interior de la confederación coexistían gobiernos regionales de distinto tipo. Bajo la influencia de la revolución francesa se estableció una Constitución política que decretaba la unidad nacional y suprimía los gobiernos cantonales. Esta Constitución tuvo corta vigencia; en 1815 se restauró el orden de la antigua confederación. En 1848 se creó una Constitución marcadamente liberal que estableció un Estado nacional organizado en forma federal. Aunque la unidad nacional así establecida era mucho más fuerte que la antigua coordinación confederal,

el gobierno federal suizo fue comparativamente más débil frente a los gobiernos cantonales que el de Estados Unidos frente a sus estados miembros.

La organización federal de Estados Unidos y la de Suiza tienen en común haber surgido como un tratado cuasi internacional. Por medio del arreglo federal se estableció una nación a partir de unidades inicialmente soberanas. Pero como lo expresa Kelsen,[11] la organización federal también puede surgir del proceso inverso, es decir, de la creación de entidades con cierta autonomía política a partir de un Estado nacional hasta entonces unitario. Esto último ocurrió, por ejemplo, en España y Bélgica recientemente. Debe reconocerse, empero, que la organización política establecida a través de los procesos de descentralización ocurridos en estos dos países tiene significativas diferencias con respecto a lo que habitualmente se conoce como Estado federal.[12]

Veamos algunas de las características más importantes de la organización federal en su carácter de arreglo institucional.

En su *Teoría general del Estado*,[13] Kelsen distingue al Estado federal de otros dos tipos ideales: el Estado unitario y la confederación. En principio, según este autor, lo que distingue a estos tres tipos es el grado de descentralización de las competencias. En la confederación el órgano central tiene un ámbito de competencias muy reducido; lo contrario ocurre en el Estado unitario. El Estado federal se encuentra en un punto medio.

Simplificando, puede decirse que la confederación de Estados es un tratado internacional que no llega a establecer una unidad nacional. Generalmente tiene como ámbito de competencias sólo o principalmente ciertos aspectos de la política exterior. De hecho, el tipo de confederación más difundido es la alianza militar. Como ya se dijo arriba, el órgano central de la confederación tiene una cantidad reducida de competencias. Los Estados miembros no pierden su soberanía, y debido a eso, el tratado por el que se establece la confederación afecta muy poco el orden interno de cada uno de ellos. Por regla general, las decisiones se toman en un órgano colegiado que representa a los Estados miembros; para los asuntos más importantes rige la regla de la unanimidad; y por lo general las disposiciones tomadas por el órgano central afectan a los Estados como corporaciones y no a los individuos que conforman la población de cada uno de ellos directamente. Dado que no llega a constituir un Estado nacional, la confederación no tiene, normalmente, un ejército propio, ni establece unidad monetaria y tampoco desarrolla un aparato administrativo extenso.

El Estado unitario, en cambio, posee todos los atributos de un Estado nacional. Varias de sus características pueden ser definidas por oposición a las que se mencionaron de la confederación. En el tipo extremo de Estado unitario, las provincias son meras dependencias administrativas de la autoridad central. Pueden existir, sin embargo, Estados unitarios con provincias autónomas, en donde los gobiernos provinciales gocen de algún nivel de independencia. Sin embargo, aun en este caso las provincias no tienen capacidad de legislar constitucionalmente por su cuenta.

La característica más distintiva del Estado federal, según Kelsen, es que tiene *tres órdenes constitucionales*. En primer lugar está el orden total de la unión, que es el que distribuye las competencias de los dos órdenes parciales. En segundo lugar está el orden de la federación; éste es un orden parcial puesto que su vigencia se limita a la esfera de competencias que la Constitución total le asigna a la autoridad central. Finalmente, se encuentra el orden de los

estados miembros; éste tiene validez sólo para las competencias asignadas a los propios estados. No obstante, estos tres órdenes constitucionales se expresan sólo en dos constituciones, debido a que la constitución total de la unión es al mismo tiempo la del orden parcial de la federación.

A partir de esto resulta obvio que lo distintivo de un Estado federal del Estado unitario no es sólo el más alto nivel de competencias que los estados miembros tienen en el primero en comparación con las provincias del Estado unitario. También se distingue el Estado federal por la *competencia constituyente* que en él tienen los estados miembros; en un Estado federal, los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma. Esta área de competencias de los estados miembros que no puede ser invadida por el orden federal tiene, sin embargo, ciertas restricciones impuestas por la Constitución nacional; entre éstas, la más importante es la que tiene que ver con las estipulaciones acerca del tipo de gobierno que se debe adoptar en todos los estados.

Habitualmente se afirma que la legislación federal tiene preeminencia sobre la de los estados. Sin embargo, esta preeminencia no puede ser llevada hasta el punto de cambiar la distribución de competencias establecida en la constitución total. Esto tiene que ver con el *procedimiento de modificación constitucional* característico del Estado federal. La modificación constitucional de la federación es un acto del orden total, no de la federación o de los estados como órganos parciales. Por esa razón, el Estado federal se distingue por el hecho de que hace intervenir a ambos órdenes parciales en la modificación de la constitución. De otra manera, la distribución de competencias podría ser alterada unilateralmente.

El *poder legislativo* de la federación se divide en dos cámaras. La primera cámara, llamada "cámara popular" o de diputados, representa a la nación en general. La segunda, conocida como "cámara de los estados" o de senadores, representa a los estados miembros. La tendencia es que los estados se encuentren representados en forma igualitaria en esta segunda cámara, aunque no siempre es así.

En la federación hay varias *atribuciones que son competencia exclusiva del orden central.* Entre éstas destacan, la política internacional, la posesión de fuerzas armadas, el establecimiento de la unidad monetaria. También tiene facultad para legislar en varias materias que son de interés general y que por ello no son dejadas en manos de los estados. Para el cumplimiento de estas funciones, el órgano central de la federación posee la capacidad de establecer mecanismos de recaudación fiscal, de tal modo que no depende –como en la confederación– de las contribuciones indirectas de los estados miembros.

Antes de terminar esta enumeración de características, quisiera detenerme brevemente en el poder ejecutivo propio del Estado federal. En este Estado coexisten *dos tipos de aparato administrativo*: el del orden federal y el de los estados miembros. Aunque en el caso más simple puede existir correspondencia exacta entre las atribuciones legislativas de cada uno de esos dos órdenes y la competencia de sus respectivos aparatos administrativos, esto no siempre es así. Puede suceder, por ejemplo, que una parte de las disposiciones federales sean aplicadas por el aparato administrativo de los estados y no por el del orden central, en este caso se habla de una administración federal indirecta. Pero también puede suceder lo contrario, es decir, que el aparato administrativo del orden federal ejerza funciones que son de la competencia legislativa de

los estados miembros. Estas diferentes combinaciones pueden fortalecer ya sea las tendencias hacia la centralización del poder político o hacia su descentralización. Sobre este punto habremos de volver en un capítulo posterior.

Por último, cabe señalar que, en el Estado federal, se dota a un tribunal con la capacidad para dirimir las controversias que surjan entre el orden federal y el de los estados acerca de la distribución de competencias.

Federalismo y democracia

Al principio del capítulo se señaló que al federalismo le ocurre algo similar a lo que pasa con la democracia. En el México de la actualidad, ambos términos se han convertido en valores casi siempre aceptados sin discusión. Los análisis sobre el federalismo en México, cuya revisión es el objeto central de este trabajo, establecen con frecuencia alguna relación entre los procesos de avance de la democracia y el de "recuperación" o "fortalecimiento" del federalismo.

Por esa razón, en los capítulos siguientes habremos de volver repetidamente al tema. Conviene, no obstante, adelantar algunos de los elementos más generales de la discusión teórica acerca de la relación entre federalismo y democracia. A diferencia del apartado anterior, la materia tratada en éste tiene el atractivo de la polémica; espero poder aprovecharlo. Esa es una ventaja; el inconveniente es que si en el caso de la descripción del federalismo como arreglo institucional era posible dar una versión estática y hasta cierto punto acabada del asunto, no se puede hacer lo mismo en este caso. Todo lo referente a la democracia tiene, no sólo en la actividad política directa sino incluso en la discusión teórica acerca de ella, la peculiaridad de ser obsesivamente inconcluso.

Retomaremos ahora los planteamientos de Montesquieu y Rousseau acerca de la organización federal y confederal. Lo primero que hay que destacar es que ninguno de los dos autores distingue entre la confederación y la organización federal. O, dicho con mayor propiedad, al hablar del tema ellos se referían específicamente a las confederaciones. Sin embargo, sus argumentos, particularmente los de Montesquieu, fueron retomados por los promotores del modelo federal que finalmente se instauró en Estados Unidos.

Según Montesquieu, el gobierno republicano sólo es posible en un país pequeño. Para países de muy grande extensión se impondría la monarquía o, peor aún, el despotismo. Esto es así puesto que en un país grande la república tendería fatalmente a degenerarse. Aunque siendo la república un estado pequeño, estaba expuesta a las agresiones extranjeras. La única forma de escapar a este destino era recurrir a la república federativa. Por medio de ésta, se podrían asociar varias repúblicas pequeñas para formar un estado de mayor tamaño sin que desaparecieran los estados menores. De ese modo, en el esquema de Montesquieu hay una estrecha relación entre gobierno republicano y organización federal. Ahora bien, por república, Montesquieu entendía tanto a la democracia como a la aristocracia.[14]

Rousseau se refiere al tema en *El contrato social*.[15] Para él, independientemente de cuál sea la forma de gobierno adoptada, un Estado se degenera si los ciudadanos no ejercen periódicamente su soberanía en forma directa en el poder legislativo. Sin embargo, reconoce, las reuniones generales del cuerpo soberano –integrado por la ciudadanía en su conjunto– sólo son posibles en Estados pequeños. Entonces, para los Estados grandes lo úni-

co disponible es la confederación. Otra forma de organización política en un país grande, donde es materialmente imposible la reunión de todos los ciudadanos, daría lugar inevitablemente a la tiranía.

En síntesis, para ambos autores la organización federal o confederal tiene una estrecha relación con el gobierno republicano; sólo a través de ella es posible extender este tipo de gobierno a un territorio y población grandes. Sin embargo, la organización federal o confederal, según ellos, también sería compatible con un gobierno aristocrático o incluso, para Rousseau, con una monarquía limitada.

Los planteamientos de Rousseau y Montesquieu abordan sólo las relaciones formales entre tipos de gobierno. Tocqueville, en cambio, se hizo célebre por ser uno de los pioneros de la sociología política. Además del mayor contenido sociológico y político, el análisis de Tocqueville tiene la ventaja de ocuparse del tema en forma más directa y detallada.

En *La democracia en América*, Tocqueville comienza describiendo el largo proceso que él denomina "democratización social".[16] Lo característico de este proceso es el incontenible incremento de la igualdad entre los hombres. La movilidad social aumenta y, al mismo tiempo, desaparecen los poderes intermedios (nobleza, aristocracia). De esto último se infiere que al mismo tiempo que avanza la "democratización social", hay una tendencia hacia la centralización del poder.

La democracia social crea la oportunidad para el establecimiento de la democracia política. No obstante, al desaparecer los cuerpos intermedios, el único poder que se fortalece es el del gobierno. Frente a éste sólo queda un conjunto de individuos dispersos e impotentes. Por tal razón, el resultado natural de la democratización social no es la democracia política, sino el despotismo. Al no tener frente a sí ningún poder que lo controle y modere, el gobierno difícilmente podrá resistir la tentación de destruir la libertad de los individuos.

Ante semejante problema, la respuesta de Tocqueville es precisa. Para poder establecer la democracia política es necesario reconstruir los cuerpos intermedios. Pero los cuerpos intermedios propios del feudalismo –la aristocracia y la nobleza– ya no pueden ser reconstruidos. Es necesario crear otros de distinto tipo.

Para Tocqueville, la democracia norteamericana resolvió esta necesidad mediante dos nuevas formas de organización social y política: la pluralidad de asociaciones y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Ambas permiten superar la impotencia del individuo frente al gobierno. Ambas posibilitan la participación política democrática de los ciudadanos que de otro modo serían espectadores impotentes de la actividad gubernamental.

El gobierno de Estados Unidos, según Tocqueville, ha realizado simultáneamente lo que él denomina la "centralización política" y la "descentralización administrativa". Por medio de esto, Estados Unidos ha concentrado las funciones que indispensablemente debe cumplir el gobierno nacional (relaciones internacionales, regulación del comercio externo, etc.), pero al mismo tiempo ha podido promover la vida política local, dejando en manos de las autoridades de este nivel de gobierno todos los asuntos que pueden ser manejados localmente. Así pues, lo que él denomina descentralización administrativa es también, en gran medida, descentralización política.

El fortalecimiento del gobierno local, hecho posible por la organización federal estadunidense, no sólo cumple, según Tocqueville, la función de ofrecer contrapesos a la autoridad central. También tiene un papel importante en la educación política para la de-

mocracia. Las grandes empresas políticas de dimensión nacional no pueden ser accesibles al ciudadano común o a sus asociaciones; sí lo es, en cambio, la participación en el ámbito local.

Un argumento más a favor de la relación entre federalismo y democracia puede hacerse a partir de la propuesta de Lijphart: "modelo consensual de democracia".[17] Según Lijphart un gobierno basado en la pura mayoría simple y en la concentración de poderes es suficiente para que la democracia opere en un país con una sociedad relativamente homogénea. El prototipo de este gobierno es el "modelo Westminster" de Inglaterra. Sin embargo, en una sociedad plural, cruzada por divisiones étnicas, culturales, económicas y sociales, se necesita un gobierno que tienda hacia el consenso, hacia la integración de los diferentes grupos, antes que a la dominación mayoritaria sobre alguno o algunos de ellos.

En este contexto, el federalismo podría ayudar a que la organización política represente con mayor proximidad esa estructura social compleja. El argumento es simple: puede suceder que en los niveles locales de gobierno el equilibrio político entre las diferentes fuerzas sea diferente al equilibrio predominante a nivel nacional. La organización federal puede ayudar a que esas mayorías locales distintas de la mayoría nacional se expresen y se integren a la actividad política.[18]

Como se ve, estos son argumentos a favor de la relación positiva entre federalismo y democracia. Sin embargo también hay argumentos en el sentido inverso.[19] En primer lugar, es fácil admitir que la organización federal puede facilitar la participación de las fuerzas políticas locales. Sin embargo, nada garantiza que los grupos cuya participación es facilitada sean organizados internamente en forma democrática. También puede darse precisamente lo contrario; en este último caso, la organización federal facilitaría la existencia de liderazgos locales no democráticos, sirviendo de ese modo como un obstáculo al avance de la democratización.[20]

Que la organización federal facilite la participación de grupos políticos locales, tampoco asegura necesariamente que tales grupos incluirán a la mayoría de la población. La organización federal podría de ese modo convertirse en un mecanismo que facilite, o al menos tolere, la exclusión política de amplios grupos de la ciudadanía.

Finalmente, tampoco hay garantía alguna de que las decisiones políticas tomadas mediante la participación de los grupos locales serán decisiones de contenido democrático. La organización federal podría, pues, dificultar la impugnación y reversión de tales decisiones.

En segundo lugar, puede también admitirse que el surgimiento del Estado moderno estuvo asociado a un proceso de concentración del poder. En términos generales, la concentración debilitó o suprimió tanto a los grupos políticos "intermedios" como a las instancias locales de gobierno. Esto dificulta el control democrático del gobierno, lo cual no significa, empero, que para hacer posible la participación democrática sea necesario descentralizar la organización política fortaleciendo los niveles locales de gobierno; al contrario, las fuerzas políticas que impulsan la competencia democrática puede que sean más eficaces actuando a escala nacional que a nivel local. La organización federal podría, en esa medida, convertirse en un obstáculo para la articulación nacional de tales fuerzas. También es cierto que actuando a nivel nacional las fuerzas políticas tienen necesidad de hacer aceptables sus propuestas a un número más amplio de individuos y organizaciones, y eventualmente, eso puede desestimularlos de adoptar políticas antidemocráticas.

Estos argumentos pueden ser apoyados por la revisión del origen histórico del federalismo. En la mayoría de los casos, comenzando por el estadunidense que dio origen al modelo contemporáneo, la organización federal del Estado no fue adoptada con el objetivo principal de fomentar la democracia, sino para construir o conservar la unidad nacional. Así, el federalismo fue la respuesta a una situación de hecho antes que la herramienta para realizar un proyecto democrático. Fue, puede decirse, una concesión a los grupos políticos locales que no admitían desaparecer como unidades políticas autónomas, aun cuando sí deseaban formar una nación más grande.

Sería ocioso pretender escudriñar meticulosamente para encontrar la "esencia democrática" del federalismo o para demostrar lo contrario. Lo que debe tenerse presente es que la organización federal es un arreglo institucional, un conjunto de disposiciones que regulan la relación entre niveles de gobierno. Para entender los procesos políticos desarrollados a través de la organización federal es preciso tomar en cuenta a los agentes que intervienen en ellos. Sin embargo, tampoco es suficiente formular la vaga afirmación de que la organización federal puede o no favorecer a la democracia según las variaciones de las circunstancias. Importa también señalar cuáles pueden ser estas circunstancias. Y en ese sentido espero que los argumentos señalados arriba puedan ser útiles. Antes que contradecirse tajantemente, esos argumentos especifican bajo qué circunstancias puede operar la organización federal en un sentido u otro respecto a la democracia.

Pueden señalarse dos características propias de la organización federal que podrían influir sobre la democracia. La primera se relaciona con la "base política" del federalismo. Por lo menos a nivel de modelo, el federalismo contemporáneo se apoya sobre una "base popular".[21] Si el poder político se basara solamente en una autoridad central, la organización federal sería prácticamente imposible. En ese caso, todo poder derivaría de la autoridad central y los gobiernos locales funcionarían como unidades administrativas. Por otra parte, si el poder político se asentara solamente en la elite política de cada uno de los estados miembros, difícilmente podría existir algo más que una confederación. En ese caso, la autoridad central que se estableciera tendría como único respaldo a las elites políticas locales. No existiría, pues, una autoridad central que tuviera una base nacional. Para que sea posible la organización federal, en la acepción contemporánea del término, es necesario que se funde en el apoyo o consentimiento de una "base popular" algo más amplia que las simples elites políticas de los estados miembros o de la autoridad central. Es preciso, pues, suponer la existencia de un mismo conjunto de ciudadanos sobre el que se respalden tanto el poder de la autoridad central como el de los gobiernos de los estados miembros. La amplitud de ese grupo de individuos políticamente relevantes puede variar según las circunstancias; lo que no se puede suponer es la vigencia del modelo federal sin esa población que respalde, al mismo tiempo, la existencia de una autoridad nacional y de gobiernos estatales autónomos.

Sobre el otro aspecto apenas es necesario detenerse. La división federal del gobierno puede ayudar, en el más puro sentido liberal de la expresión, al mutuo control del poder; la separación entre autoridad central y autoridades estatales puede ayudar a que el poder controle al poder. Eso puede ayudar al funcionamiento de la democracia, pero naturalmente hay otras formas de ba-

lancear el poder distintas a la organización federal. Además, esta posibilidad de mutuo control del poder puede ser anulada o debilitada –lo mismo que fortalecida– según las cualidades de los sujetos políticos que actúen en ambos niveles de gobierno. Si los actores políticos que ocupan los niveles de gobierno tienen mucha afinidad entre sí, la división real del poder tenderá a reducirse y con ella la posibilidad del control mutuo.

Relacionado con esto último está lo que podríamos denominar la posibilidad del "uso estratégico" del federalismo. Al establecer diferentes niveles de gobierno, la organización federal crea una instancia que puede ser usada por diferentes actores políticos para sus proyectos o intereses contrapuestos. Este es un punto que habrá que tener presente para el análisis posterior.

El federalismo en la historia mexicana

La intención de este apartado es hacer una breve descripción de la historia del federalismo en México. Además de la identificación de algunos "momentos" de esa historia, se tratará de precisar algunas circunstancias que han contribuido a erigir al federalismo como un "mito" en la política mexicana.

Todavía se discute acerca del origen del federalismo en México. El punto no es trivial, puesto que al establecer su origen se puede argumentar su "firmeza" o "debilidad". Algunos pretenden que el federalismo actual tiene su origen en las alianzas militares prehispánicas. Tal afirmación parece demasiado romántica para ser cierta. Otros más sostienen que el primer impulso decisivo hacia la descentralización política fue dado por el establecimiento de las diputaciones provinciales en los últimos años de la dominación colonial. Sin duda esta última opinión no carece de plausibilidad. Sin embargo, hay que admitir que la organización federal propiamente dicha es algo distintivo del México independiente.

Pero aun admitiendo esto último queda por esclarecer por qué la organización federal fue adoptada en la constitución mexicana. "Federalizar" puede servir para unir lo que está separado (como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica); pero también puede servir para separar lo que está unido (como en los casos de Bélgica y España).

Una de las explicaciones sostiene que la adopción del federalismo en México fue copia acrítica de la estructura constitucional norteamericana. Uno todavía puede impresionarse al leer la argumentación de Fray Servando Teresa de Mier[22] sosteniendo, en los debates previos al establecimiento de la Constitución de 1824, que la adopción del federalismo sólo conseguiría ocasionarle a México precisamente los males que Estados Unidos había tratado de remediar con ello. El argumento no carecía de lógica, puesto que la administración colonial había tenido un carácter decididamente centralizado. No había, pues, necesidad de unir algo que estaba separado.

Por otra parte, hablando con rigor, tampoco puede decirse que la organización federal haya sido adoptada en México para separar lo que estaba unido. Inmediatamente después de la consumación de la independencia, México experimentó el mismo proceso centrífugo que caracterizó en los primeros años de independencia a todas las ex colonias españolas de América. Antes de la promulgación de la Constitución de 1824 prácticamente en todas las provincias mexicanas se exigía mayor independencia con respecto al centro. Las pro-

vincias de Oaxaca, Jalisco, Yucatán y Zacatecas llegaron a establecer de facto su autonomía. Uno de los más activos defensores del establecimiento de la organización federal en la Constitución fue el diputado por Jalisco, Prisciliano Sánchez.[23] En ese sentido, puede afirmarse que la adopción del federalismo fue, antes que para separar lo que estaba unido, para unir lo que estaba separándose.[24]

Esta evidencia histórica no debe hacernos olvidar, empero, la posibilidad de que el federalismo haya, en algún grado, operado como una "profecía autorrealizada". La necesidad de adoptar una organización federal pudo haber sido acentuada por la misma difusión de la ideología federalista. Para esto debe recordarse la fuerte influencia que ejercieron las doctrinas políticas estadunidenses en esos años.

La organización federal definida en la Constitución de 1824 era una reproducción bastante aproximada del modelo adoptado en Estados Unidos. Establecía dos órdenes de gobierno –el federal y el de los estados– y un Congreso bicameral. Las provincias pasaron a ser estados. La Cámara de Senadores se constituyó con dos representantes de cada entidad.

Los años siguientes a la promulgación de la Constitución fueron de conflicto entre centralistas y federalistas. Reyes Heroles explica este conflicto como el enfrentamiento entre los defensores del orden colonial y los promotores de un orden nuevo.[25] Según Reyes Heroles, los jefes militares, los terratenientes, el clero y la vieja aristocracia colonial asentaban su poder sobre el orden centralizado. Al contrario, los promotores del federalismo eran los grupos políticos de los estados; para ellos, la vigencia del federalismo significaba la apertura de posibilidades amplias de participación política que de otro modo les estarían negadas. Sin duda, la afirmación de Reyes Heroles acerca de la base social del federalismo tiene un grado aceptable de veracidad. Sin embargo, una investigación menos comprometida con el liberalismo podría poner el énfasis en el "uso estratégico" del federalismo. En efecto, es posible que entre los promotores del federalismo se encontraran grupos pertenecientes a la misma elite política que apoyaba el centralismo. Esos grupos pudieron haber recurrido a las fuerzas políticas estatales para fortalecerse en el enfrentamiento con los otros miembros de la elite; para ello, la vigencia de la organización federal les resultaba obviamente atractiva.

Entre la promulgación de la Constitución de 1824 y la de 1857 se sucedieron gobiernos federalistas y centralistas. Una de las causas de la separación de Texas fue, a propósito, la inconformidad con el centralismo. La Constitución de 1857 volvió a establecer la organización federal. La peculiaridad de ésta fue la supresión del senado. Para ese entonces, la institución del senado era muy impopular entre los liberales, debido a que en la legislación conservadora previa había funcionado como un "cuerpo de notables". La Constitución otorgó amplios poderes al legislativo y debilitó al ejecutivo.

Después de la promulgación de la Constitución de 1857 se registraron enfrentamientos entre liberales y conservadores. Luego vino la intervención francesa. Ambos hechos dieron poca oportunidad para la vigencia de la organización federal establecida constitucionalmente. Pero esos años de conflicto tuvieron como consecuencia el debilitamiento extremo de la autoridad central y, en consecuencia, el florecimiento del regionalismo.

Con la restauración de la república inició un proceso de concentración del poder. Por una parte, se impulsaron medidas para forta-

lecer la posición del ejecutivo sobre el legislativo, por otra, se avanzó en el control de las fuerzas políticas regionales. Paradójicamente, la reinstauración del senado fue pensada con este fin.[26] El proceso de concentración del poder fue iniciado con Juárez, y continuado con Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. En *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*,[27] Charles A. Hale describe cómo las propuestas políticas del positivismo, difundidas entre la elite intelectual de esos años, sostenían la conveniencia de establecer un Estado fuerte que impulsara el progreso. El control del ejército, la sujeción de los grupos políticos locales por la autoridad central, el crecimiento del aparato administrativo del Estado, el fomento de la infraestructura económica, fueron todos factores que contribuyeron a la centralización del poder bajo el régimen de Díaz.

Durante la revolución se dio el proceso contrario. Entre los argumentos que Madero esgrimía para justificar su oposición a Díaz estaba el hecho de que se había suprimido la división de poderes y se había destruido la soberanía de los estados. En buena medida, la revolución mexicana puede ser leída como una rebelión –o varias a la vez– de las regiones contra el centro.

La rebelión constitucionalista comenzó precisamente cuando el gobierno de Coahuila desconoció al gobierno federal y reasumió su soberanía. El argumento federalista jugó un papel destacado en el Plan de Guadalupe.

La Constitución de 1917 mantuvo la organización federal. El modelo federal de esta Constitución, hoy en vigencia, no presenta mayores novedades. De nuevo se reconocieron los dos niveles de gobierno y se estableció una legislatura bicameral con representación igualitaria en el senado.

Sin embargo, después del movimiento revolucionario se puso en práctica un largo y sostenido proceso de concentración. Concentrar el poder era necesario para permitir la existencia de una autoridad nacional propiamente dicha y para poner en práctica los distintos proyectos de transformación que los revolucionarios de ese entonces sostenían.

Dentro de las acciones que influyeron en la concentración del poder destacan el control de las fuerzas militares, la extensión de la educación pública, el crecimiento del aparato administrativo, la creación de la Ley Federal del Trabajo y de la legislación nacional sobre reforma agraria.

Pero desde el punto de vista político, el fenómeno mas destacado fue la fundación del "partido de la revolución" (sucesivamente PNR, PRM y PRI). Hay que destacar que ese partido se fundó con el fin de unificar las fuerzas revolucionarias; surgió como una confederación de grupos políticos con fuerte base territorial. Pero en 1937, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, el partido abandonó su base territorial y adoptó la de sectores (campesino, obrero, popular y militar).

El impulso más fuerte hacia la centralización fue dado durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Se pusieron en práctica grandes proyectos dirigidos por el gobierno federal. Como consecuencia de esto se debilitó aún más el poder de los grupos políticos locales. Al mismo tiempo se fortaleció al poder ejecutivo frente al legislativo y el judicial, y al gobierno federal frente a los gobiernos de los estados. Como ejemplo de esto último, puede verse que durante el periodo de Cárdenas se declararon desaparecidos los poderes en nueve estados del país; ese número sólo fue igualado durante el periodo de Adolfo de la Huerta, inmediatamente después de la última rebelión militar exitosa de la revolución.[28]

A partir de los años cuarenta, la relación entre el gobierno federal y los estados se mantuvo estable. El gobierno federal continuó extendiendo su influencia, principalmente a través del crecimiento del aparato administrativo y la realización de obras de infraestructura económica. El federalismo se convirtió en un tema casi exclusivo de los estudiosos del derecho constitucional.

Justamente el crecimiento del aparato administrativo del Estado habría de ser la causa principal del resurgimiento del tema en la década de los ochenta. El impulso al federalismo fue visto entonces como una forma de desconcentrar las actividades del Estado y hacer más eficiente su funcionamiento. Sobre este punto volveremos en los capítulos siguientes.

Sin duda, la historia del federalismo en México da para mucho más que este rápido y esquemático recuento. Quisiera detenerme solamente en dos puntos: lo relativo a la vigencia de las disposiciones constitucionales de tipo federalista y lo que aquí se ha denominado el mito del federalismo.

Una de las cosas que más llama la atención en la revisión de la historia del federalismo en México, es su escasa vigencia real en contraste con su permanencia en la legislación. El federalismo de la Constitución de 1824 tuvo muy poca oportunidad de operar, dados los conflictos que sucedieron al establecimiento de la Constitución. Al principio, con la organización federal de la Constitución de 1857 ocurrió algo semejante, y cuando los liberales, sus promotores, tuvieron la posibilidad de aplicarla, comenzaron un proceso sostenido de centralización que habría de durar más de cuatro décadas.

Con el arreglo federal refrendado en la Constitución de 1917 volvió a ocurrir una situación parecida. Tan pronto como la actividad política nacional comenzaba a institucionalizarse, se reemprendió el proceso de centralización.

Pero también puede verse la otra cara de la moneda. Aunque la distribución de poderes hacia los estados ha funcionado muy poco a través de los mecanismos institucionales del federalismo, el fortalecimiento e incluso la beligerancia de las fuerzas políticas locales ha florecido en tiempos de crisis graves. Así sucedió en el siglo pasado con la guerra de Reforma y la intervención francesa, y en el presente siglo con la revolución. De hecho, los dos grandes procesos de centralización –el de fines del siglo pasado y el de las décadas posteriores a la revolución– fueron realizados como respuesta a la dispersión del poder.

Sobre el otro punto, el del "mito" del federalismo, hay que destacar el hecho de que la organización federal ha sido siempre promovida por los que finalmente resultaron ganadores. En parte gracias a eso, el federalismo ha podido ser identificado con la causa del progreso y la libertad, mientras que el centralismo ha sido atribuido al pasado y al despotismo. El federalismo de 1824 se definía contra el centralismo del orden colonial; el de 1857 contra el centralismo de los conservadores; el de 1917 contra la centralización realizada por el gobierno de Díaz. Como veremos más adelante, los análisis actuales acerca del federalismo suelen apoyarse en una crítica de los resultados negativos del proceso de centralización vivido en las últimas décadas: la concentración administrativa, el control de la competencia política local por el gobierno federal, o simplemente, la intervención del gobierno federal en los asuntos internos de los estados.

A excepción de las primeras décadas posteriores a la independencia, el centralismo no ha tenido defensores declarados. Incluso en los dos grandes periodos de centralización men-

cionados arriba, el federalismo fue minado en la práctica como mecanismo de organización política, pero no fue atacado frontalmente como principio constitucional. Debido a eso, ha terminado por integrarse a la tradición política mexicana, al grado de convertirse en un valor incuestionado.

Pero también es cierto que, fuera de la actividad política concreta, el federalismo ha sido identificado con el gobierno republicano. En parte, esto se debe al prestigio que tiene el principio de división y mutuo control del poder como característica de este tipo de gobierno. Pero también se explica porque el modelo republicano más cercano geográfica, y a menudo también intelectualmente, es el modelo federal de Estados Unidos. Hay que agregar, y esto no es lo menos importante si bien está muy relacionado con todo lo anterior, el propio desarrollo del pensamiento federalista en México que ha contribuido a hacer del federalismo un valor de la política nacional.

Algunas tendencias que podrían afectar al federalismo

Para terminar este capítulo quiero señalar aquí, en forma muy breve, algunos aspectos de la sociedad contemporánea que podrían afectar el futuro del federalismo.

Es sabido que el crecimiento del aparato y las actividades del Estado, ocurrido en muchos países hacia mediados de este siglo (Estado benefactor, interventor, populista, etc.), afectó, en los Estados federales, la distribución de poderes entre gobiernos locales y gobierno central en beneficio de este último. Este hecho, obviamente, redujo la importancia de la organización federal.

Sin embargo, en los últimos años se han dado tendencias contrarias. La primera de ellas es el desprestigio del "Estado grande". Con diferentes variaciones y matices, se sostiene que el Estado debe reducir su intervención en la sociedad y debe dejar más espacio para la actividad de los individuos y sus organizaciones. Al mismo tiempo se critica la ineficiencia del aparato administrativo del Estado y se insiste en la necesidad de su reducción y reorganización. Al contrario de lo que sucedió con el crecimiento del Estado, este proceso tiende a darle más atribuciones a los gobiernos locales. Aunque en principio la importancia de esto puede ser meramente administrativa, también existe la posibilidad de que, mediante el aumento de sus atribuciones, los gobiernos locales vean crecer también su parte en la distribución del poder político.

Por otra parte están los probables efectos de lo que se ha dado en llamar la "globalización". Con este término se quiere describir la tendencia hacia la mundialización de las relaciones sociales. Para autores como Melucci y Giddens, la globalización tiene un efecto aparentemente contradictorio.[29] Por un lado debilita las grandes identidades nacionales, sustituyéndolas por una "identidad mundializada", pero por otro fortalece las identidades locales, llevando incluso en varios casos a conflictos violentos. Este fortalecimiento podría, eventualmente, motivar que se refuerce la distribución del poder mediante la organización federal

Notas

[1] Para unos señalamientos rápidos y eruditos sobre el punto, véase Bobbio, *Estado*, 1989.

[2] Véase Hobbes, *Leviatán*, 1994, pp. 235 y ss.

[3] Locke, *Ensayo*, 1983, pp. 100-123.

[4] Rousseau, *Contrato*, 1909, pp. 209-211 y 312-314. Montesquieu, *Espíritu*, 1992, pp. 102-122.

[5] Montesquieu, *Espíritu*, 1992.

[6] Véase Dahl, *Prefacio*, 1987.

[7] Véase Douglass, *Instituciones*, 1993.

[8] Montesquieu, *Espíritu*, 1992, pp. 86-88.

[9] Rousseau, *Contrato*, 1909, p. 285.

[10] Sobre este caso, puede consultarse a Codding, *Federal*, 1965.

[11] Kelsen, *Teoría*, 1979a, pp. 385 y 386.

[12] En ambos países, la división territorial en estados miembros propia del Estado federal clásico es sustituida por las comunidades étnicas y culturales.

[13] Kelsen, *Teoría*, México, 1979b, pp. 272 y ss.; Kelsen, *Teoría*, 1979a, pp. 318 y ss.

[14] Montesquieu, *Espíritu*, 1992, pp. 86-88.

[15] Rousseau, *Contrato*, 1909, p. 285.

[16] Tocqueville, *Democracia*, 1993, vols. 1 y 2.

[17] Lijphart, *Patterns*, 1992.

[18] Hay que precisar, no obstante, que cuando Lijphart habla de federalismo no refiere tanto al modelo clásico, al originado en Estados Unidos, sino a lo que él denomina "federalismo no territorial" basado en divisiones étnicas y culturales. Este federalismo no territorial sería uno de los elementos característicos de su "democracia consociacional". Para esto último, véase Lijphart, *Democracia*, 1988. Para una comparación de estos planteamientos con los del federalismo véase, Elazar, *Exploración*, 1990, pp. 40-49.

[19] Francisco Gil Villegas, menciona algunos de estos argumentos en "Descentralización", 1986.

[20] En *Un prefacio a la teoría democrática*, Dahl demuestra que es fácilmente posible que la representación igualitaria de los estados en el senado –una disposición típica de la organización federal– pueda favorecer la sobrerrepresentación de mayorías no democráticas. De hecho, sostiene Dahl, la representación igualitaria en el senado opera en sentido inverso a la regla de mayoría. Véase Dahl, *Prefacio*, 1987, pp. 147-154.

[21] Sobre este punto puede verse con bastante provecho el capítulo 39 de *El federalista*. Véase Hamilton, Madison y Jay, *Federalista*, 1982.

[22] Reyes, *Liberalismo*, 1982, vol. I, pp. 358 y ss.

[23] Una descripción rápida de estos hechos pueden verse en Gamas, *Federalismo*, 1975, pp. 21-73.

[24] Esto sostiene Carpizo en *Federalismo*, 1973.

[25] Reyes, *Liberalismo*, 1982, vol. II, pp. 87 y ss.

[26] Hale, *Transformación*, 1991, hace una revisión de los argumentos vertidos en torno a la reinstauración del senado. Este proceso abarcó desde 1867, año en que fue presentada la propuesta, hasta 1874, en que fue aprobada definitivamente.

[27] *Ibid.*, pp. 112 y ss.

[28] Véase González, *Intervención*, 1983, pp. 262-263.

[29] Melucci, "Liberation", 1992, pp. 43-77; Giddens, *Consequences*, 1990.

2. EL CONTEXTO

El objetivo de este capítulo es analizar brevemente la contextualización de la discusión actual sobre el federalismo. Que la contextualización es importante, y de qué modo lo es, es algo que espero quedará demostrado.

Por una parte se buscará establecer el contexto en que surge la discusión actual sobre el tema. Por la otra se intentará señalar el contexto del objeto de esa discusión; es decir, las relaciones que el federalismo tiene con otros elementos del sistema político mexicano.

Causas aisladas o sistema de relaciones

Al principio del capítulo anterior se llamó la atención sobre dos rasgos peculiares de la discusión actual acerca del federalismo en México: la polisemia del término y su aceptación casi unánime como un valor nacional. Así, bajo una misma denominación, cuya validez es prácticamente indiscutible, coexisten diagnósticos y propuestas contradictorios.

Pero hay un tercer rasgo que es tan notorio como los dos primeros. Quienes analizan la organización federal mexicana reconocen que, a pesar de que ésta se encuentra formalmente establecida en la Constitución, su vigencia práctica es limitada. Sobre la amplitud de la brecha entre la disposición constitucional y la práctica política efectiva hay, por supuesto, apreciaciones divergentes. Esto puede constatarse simplemente observando cómo algunos analistas del tema proponen "fortalecer el federalismo", mientras que otros hablan de "instaurarlo" y superar así el centralismo de facto que viola la Constitución. No obstante, aun cuando haya divergencia respecto a la magnitud de la diferencia entre el arreglo constitucional federal y la práctica política correspondiente, la existencia de esa diferencia es algo generalizadamente admitido.

Ahora bien, cuando se trata de establecer las causas de tal diferencia, generalmente se recurre a relacionar la práctica federal o centralizada con otros fenómenos políticos. Entre éstos se encuentran el presidencialismo, la desproporción entre las atribuciones de los distintos niveles de gobierno, las características de los partidos políticos, etc. A menudo también se hace referencia a otros fenómenos que pertenecen al contexto sociohistórico más amplio. Se habla así de la influencia de la distribución de la población, de la distribución regional de las fuentes de empleo, de la cultura nacional, etcétera.

En el tercer apartado, habremos de intentar esbozar un contexto pertinente para el análisis del federalismo. Antes de hacer eso, sin embargo, es conveniente intentar esclarecer

cómo es posible entender la influencia que esos otros fenómenos pueden tener sobre el que nos ocupa. Para eso, tenemos que hacer aquí una muy breve digresión metodológica.

Es muy frecuente que al relacionar un fenómeno con los que de alguna manera influyen en él no se busque esclarecer cuál es la naturaleza de esta influencia. A veces, prácticamente no se aclara cuál es la conexión entre los otros fenómenos y el fenómeno estudiado. Otras se establece una causalidad convergente. Es decir, se postula que todos los fenómenos del contexto son a la vez causa del fenómeno que se está estudiando. Puede darse el caso, además, de que se aísle uno de los fenómenos externos y que se le atribuya a ése el estatus de causa; por tanto a los demás se les reconoce influencia pero no causalidad sobre el fenómeno estudiado. Puede, por otra parte, sostenerse que ninguno de los fenómenos del contexto inicialmente tomados en cuenta tiene relación causal con el objeto de estudio, y en consecuencia proponer la necesidad de buscar un factor anterior a todos ellos.

La lista de combinaciones causales puede ser ampliada. La metodología comparativa ha explicado y utilizado varias de ellas, muchas veces en forma particularmente fructífera.

Aquí no podemos detenernos con detalle en este punto. Sin embargo, para dar una idea acerca de él, en lo que sigue voy a revisar brevemente algunos planteamientos de tres autores acerca de las relaciones de causalidad en la teoría social y política. La intención es extraer de esa revisión elementos útiles para estudiar la relación del federalismo con otros fenómenos políticos.

Podemos abrir la discusión mencionando rápidamente los argumentos de Jon Elster,[1] quien sostiene, dentro de la línea de argumentación de la economía neoclásica y la escuela de la *elección racional*, que las unidades pertinentes para explicar el orden social son los individuos. La explicación del orden social implica dos problemas simultáneos. Por un lado hay que explicar cómo los individuos, con intereses y motivaciones cambiantes, pueden llegar a seguir patrones estables de conducta, de tal modo que hagan posible la predictibilidad. Por otro, hay que explicar cómo esos individuos, cuyos intereses son a menudo contrapuestos a los de los demás, llegan a cooperar entre sí. Así, el orden social, aquello que debe ser explicado, es al mismo tiempo regularidad y cooperación.

El ideal de las ciencias sociales, como el de las otras ciencias, es descubrir las causas de los fenómenos que pretenden explicar. Sin embargo, admite Elster, las teorías sociales no se han desarrollado lo suficiente para alcanzar explicaciones causales satisfactorias. Por esa razón, él propone utilizar la noción de *mecanismos* en sustitución de las leyes causales que todavía no se han podido establecer. Las leyes causales, como es obvio, establecen una relación de determinación entre el fenómeno a explicar y otro que lo precede en el tiempo. Por tanto, una teoría elaborada con leyes causales rigurosas permite afirmar que como consecuencia de ciertos fenómenos-causa, los fenómenos efecto tendrán que producirse. Los *mecanismos* no son tan rigurosos. Establecen que, en caso de operar ciertos procedimientos, un fenómeno dará lugar a otro de cierto tipo. Pero eso no elimina la posibilidad de que al operar un mecanismo distinto, ese fenómeno causante origine un fenómeno diferente del que era previsible. Sin embargo, esto no implica que deba renunciarse a la búsqueda de causas.

Elster critica la explicación funcionalista debido a que, según él, establece causalidades falaces. Así, por ejemplo, los funcionalistas explican la vigencia de una norma social se-

ñalando las funciones que esa norma tiene para la sociedad. No obstante, casi siempre los individuos que siguen la norma no lo hacen porque estén interesados en la función social de ésta. Así, antes que explicar la vigencia de la norma por la función social que supuestamente cumple, hay que hacerlo investigando la motivación de los individuos. Por esa razón, las normas sociales sólo se explican, finalmente, por los impulsos psíquicos del individuo.

Para explicar el orden social, es decir, la regularidad y la cooperación, Elster no puede recurrir a la existencia de individuos que puedan obligar a los demás a admitir el orden social, puesto que la obediencia a esos individuos ya es en sí misma un orden social que debe ser a su vez explicado. Por tanto, la explicación debe indagar en las motivaciones de los individuos y en los mecanismos que los llevan a actuar con regularidad y a cooperar con los demás.

Luhmann se alinea en el lado opuesto al de Elster.[2] Él también busca explicar la acción en la sociedad. Sin embargo, para él ésta no puede explicarse como un agregado de acciones individuales sino como un complejo *sistema de acción*. Luhmann sostiene que el desarrollo de la sociología del siglo XIX al XX puede ser sintetizado por un paso de la teoría de factores a la teoría de sistemas. La teoría de factores, agrega, busca explicar las estructuras sociales por causas aisladas. Dada la complejidad de los sistemas de acción, sin embargo, una explicación de ese tipo se vuelve imposible. Por lo demás la ciencia puede desarrollarse sin ella: se pueden hacer afirmaciones sobre la relación entre los distintos fenómenos sin necesidad de establecer las causas de cada uno de ellos. Pero además, la búsqueda de relaciones causales se frustra por el hecho de que se establecen relaciones circulares entre las causas. En síntesis, la búsqueda de causas aisladas es una tarea imposible e innecesaria para la explicación científica. Debido a eso, es mucho más fructífero construir una teoría de sistemas. En ella, lo importante no es la búsqueda de leyes causales estrictas. Lo importante es entender los vínculos que hay entre los diversos fenómenos y situaciones como un complejo de relaciones condicionadas mutuamente. Esto, insiste Luhmann, permitiría desarrollar un instrumental analítico capaz de captar la complejidad del objeto de estudio.

La propuesta de Easton se asemeja en varios aspectos a la de Luhmann.[3] Pero su objeto de estudio son, a diferencia de las preocupaciones más sociológicas de Luhmann, los fenómenos políticos. Easton admite la importancia de la acción individual; sin embargo, agrega, la práctica de los individuos está situada en un conjunto de relaciones que no dependen de su voluntad ni pueden ser modificadas libremente. Es decir, en la sociedad en la que los individuos actúan existen patrones estables de conducta que restringen la acción individual. Esos patrones estables de conducta, relacionados entre sí, son lo que Easton llama, en principio, estructuras.

Easton señala que una de las deficiencias del análisis comparativo es que sólo busca identificar los efectos de un número restringido de características de un régimen político sobre los resultados políticos. Así, ese tipo de análisis busca identificar, por ejemplo, cuál es la influencia de variables como la escolarización, la cobertura de los partidos o los órganos formales de gobierno sobre –por ejemplo– los niveles de votación, la estabilidad política, etc. Ello significa poner atención solamente en la influencia de un número reducido de variables aisladas, lo cual implica desestimar la influencia que tiene el *conjunto* de las estructuras. Según el planteamiento de

Easton, importa no sólo describir las variables aisladas, sino, sobre todo, reparar en la forma en que todas ellas se relacionan entre sí. Dicho de otro modo, los resultados políticos no son causados solamente por elementos estructurales aislados –es decir, patrones de conducta estables– sino que lo son, en mayor medida, por el patrón de relaciones entre esos elementos estructurales tomados en conjunto.

Sería interesante revisar con mayor amplitud la obra de los autores mencionados. Muchos de sus argumentos forman parte de una extensa e interesante polémica en la teoría social y política contemporánea. Pero el objetivo del presente trabajo no nos permite seguir adelante con una revisión de tal naturaleza. Varios de esos argumentos, descritos aquí en forma apresurada, serán utilizados en el análisis y la crítica de los materiales sobre el federalismo que serán revisados en los siguientes capítulos. Sin embargo, de esta rápida y esquemática exposición quisiera extraer ahora algunas consecuencias útiles para las descripciones que siguen.

En primer lugar, deben retomarse los planteamientos de Elster acerca de la importancia de los actores. Desde el punto de vista que aquí nos interesa, el federalismo, tal como fue descrito en el capítulo anterior, antes que un conjunto de disposiciones jurídicas sobre las relaciones formales entre diferentes niveles de gobierno, es un patrón de relaciones entre individuos y grupos de individuos. La vigencia de ese patrón de relaciones crea oportunidades y restricciones a la actividad de los actores políticos. Ciertamente, la organización federal en su sentido más estrecho se refiere a las relaciones entre dos distintos niveles de gobierno. Pero el problema a explicar es por qué los individuos o grupos de individuos que ocupan tales niveles de gobierno reproducen o no ese patrón de relaciones.

Una parte de esta explicación, obviamente, tiene que ver con las motivaciones y los recursos de los actores involucrados. Sin embargo, y aquí uno puede retomar, extrapolándolos, los planteamientos de Easton y Luhmann, los recursos y las motivaciones de los individuos no se definen en forma aislada. En gran parte dependen de un conjunto más amplio de interacciones que limitan, y a la vez posibilitan, la actividad de dichos actores. Muchas de estas otras interacciones son también patrones estabilizados de conducta.

Para explicar la vigencia o no de la organización federal hay que situar al federalismo en un contexto más amplio. Esto implica, por un lado, definir cuál es el contexto pertinente, es decir, qué factores o fenómenos hay que tener en cuenta en la explicación del objeto de estudio. Por otro, hay que establecer cuáles son las relaciones entre esos elementos, cómo éstos se influyen y modifican recíprocamente.

La revisión que se realizará en los siguientes capítulos deberá concederle, pues, un lugar destacado a la forma en que los distintos autores responden a estas dos preguntas.

El contexto del resurgimiento actual del debate sobre el federalismo

En la exposición acerca de la historia del federalismo en México se señaló que en varios momentos de la historia del país el federalismo ha ocupado un lugar central en el debate político; también se señaló que en las décadas de mediados de este siglo el tema perdió importancia, al grado de que su discusión mantuvo interés sólo para los especialistas en jurisprudencia.

Pero en los últimos años el tema volvió a surgir en el debate político y académico nacional. La intención de este apartado es describir cuál es el contexto en que se produjo ese resurgimiento; se tratará de explicar cuáles eran los problemas y motivaciones que hicieron que varios autores se interesaran en el tema.

Del amplio conjunto de cambios sociopolíticos con los que coincide el resurgimiento de la discusión acerca del federalismo, quiero ocuparme de dos: el proceso de reforma administrativa del Estado y el aumento en la competencia política electoral. Está claro que, en los hechos, ambos se encuentran relacionados y es difícil establecer la separación entre ellos. No obstante, para fines expositivos podemos tratarlos aparte.

La reforma administrativa del Estado

En lo que sigue voy a usar, con un buen grado de arbitrariedad, el término de "reforma administrativa del Estado" para referirme a un proceso que ha sido denominado de diversas maneras. Conceptos como modernización, reforma administrativa, simplificación, etc., se han utilizado para referirse a algo parecido o muy relacionado con lo que aquí quiero entender por reforma administrativa del Estado. Como la intención es sólo hacer una breve descripción del proceso, podemos ahorrarnos la discusión acerca de la genealogía y las ramificaciones del término.

A mediados de este siglo, el Estado mexicano alcanzó una extensión que no había tenido hasta entonces. Con esa extensión no sólo aumentó su influencia política; también lo hizo en el terreno más propiamente social, e incluso se convirtió en un muy importante agente económico.

Se sabe que durante esos años el Estado modificó su fuente de legitimidad. Hasta entonces ésta se sustentaba principalmente en el origen revolucionario del gobierno. A mediados de siglo, empezó a tomar más importancia como recurso legitimador la idea de que el Estado era un agente de la modernización.[4]

Sin embargo, hacia finales de la década de los setenta esa forma de operar del Estado comenzó a entrar en crisis. Las causas de este fenómeno han sido ampliamente estudiadas y no vale la pena detenerse en ellas. Sin duda tienen que ver, en buena medida, con el agotamiento del modelo de desarrollo que el Estado había estado impulsando y que era a la vez una de sus fuentes de legitimidad.

Entre las consecuencias de esa crisis de la actividad estatal quisiera mencionar aquí tres que tienen importancia para el punto que nos ocupa. La primera de ellas es el déficit fiscal. Como consecuencia de su actividad interventora en la economía y en el desarrollo social, las finanzas del Estado empezaron a arrojar altos saldos negativos. Eso, obviamente restringió la capacidad del Estado para continuar interviniendo. Por otra parte, el aumento del déficit se convertía en una causa más de la crisis.

En segundo lugar, el acelerado desarrollo de los años previos había conducido a desequilibrios. El antiguo equilibrio demográfico entre campo y ciudad se había roto. Las ciudades habían crecido rápidamente. Las actividades económicas también habían experimentado desplazamientos similares. Eso condujo a un aumento también desigual en las necesidades de servicios y en los riesgos de conflicto social.

En tercer lugar, la actividad estatal, que comenzaba a ser vista como ineficiente, empezó a enfrentar una oposición fortalecida de parte de los grupos que la veían no como algo

que estimulaba el desarrollo sino como algo que restringía su libertad. La corriente de opinión adversa al intervencionismo estatal se fortaleció.

A partir de la década de los setenta el propio gobierno comenzó a revisar su organización interna y la orientación de su actividad hacia la sociedad. Es innecesario señalar que esta revisión no ha sido un proceso homogéneo. Sin embargo, sí conviene destacar que, con distinta intensidad y diferentes orientaciones, se ha sostenido hasta la fecha.

De esas medidas quisiera resaltar las que han estado encaminadas hacia la descentralización. A partir del sexenio de Luis Echeverría comenzaron a desarrollarse proyectos administrativos de este tipo. En gran parte esos proyectos se explican por las intenciones de corregir el desequilibrio en el desarrollo regional; pero también por el deseo de desagregar los conflictos sociopolíticos. Es bien conocido, por citar un ejemplo, el impulso a la educación superior en los estados durante esos años.[5]

Pero el impuso más fuerte hacia la descentralización, y en general hacia la reforma administrativa del Estado, se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid. Una de las siete propuestas que hizo en su campaña para enfrentar lo que él consideró principales problemas del país era la "descentralización de la vida nacional". Relacionado con esto se encontraba su propuesta de "fortalecer el federalismo".[6]

Entre las medidas tomadas por el gobierno de Miguel de la Madrid destacan la llamada reforma municipal de 1983 y el "programa de descentralización de la administración pública federal". La reforma municipal tiene un contenido político del que se hará mención en el apartado siguiente. Aquí debe destacarse el hecho de que mediante ella se asignó a los municipios un área exclusiva de recaudación fiscal. Al mismo tiempo, se les atribuyeron explícitamente varias funciones de gobierno y servicio local que antes eran frecuentemente realizadas por dependencias federales.

El programa de descentralización de la administración federal, por su parte, intentó dotar de mayor autonomía y atribuciones a las delegaciones de las dependencias federales en los estados. Estas medidas fueron particularmente ambiciosas en los servicios de salud y los de educación. Fue en este sexenio que se dio inicio al proceso de descentralización, posteriormente llamado *federalización*, de la educación primaria y normal.

En el sexenio de Salinas de Gortari se continuó esta actividad orientada hacia la descentralización. Respecto a la influencia de estas medidas sobre el federalismo como fenómeno político habremos de revisar posteriormente varios análisis elaborados recientemente. Aquí quisiera remarcar solamente la influencia que esta actividad tuvo en el resurgimiento del debate acerca del federalismo.

De este modo, fueron los propios promotores gubernamentales de la reforma administrativa del Estado quienes comenzaron a referirse insistentemente a la conveniencia de fortalecer el federalismo. Sin exageración, puede decirse que fueron ellos quienes dieron el primer impulso al debate actual.[7]

La competencia política

Puede sostenerse, esquemáticamente, que el primer impulso para el resurgimiento del federalismo como un tema importante en el debate político nacional fue dado por los dirigentes gubernamentales que promovían la reforma administrativa del Estado. Eso, empero, no sería suficiente para explicar el posterior fortalecimiento del debate sobre el

tema. Para hacerlo, hay que tomar en cuenta el impulso que le dio la oposición política a través de la competencia electoral.

Juan Molinar sostiene que la historia posrevolucionaria de los procesos electorales en México puede dividirse en dos grandes etapas. La primera de ellas, caracterizada por un bajo nivel de institucionalización, abarcaría aproximadamente desde 1917 hasta mediados de la década de los treinta. La segunda, mucho más institucionalizada en todos los aspectos, habría comenzado en 1946, extendiéndose hasta la actualidad. Los años del cardenismo corresponderían a una etapa de transición.[8]

Tal vez esa periodización pueda ser objetada. Se podría sostener, en efecto, que la institucionalización de los procesos electorales comenzó unos cuantos años antes de 1946. Para efectos de este trabajo, no tiene caso comprometerse en un debate de tal naturaleza. Sí es importante destacar, en cambio, que en ese año se realizó la primera reforma electoral importante del México posrevolucionario.[9]

Con respecto a los efectos de la ley electoral de 1946, conviene detenerse en dos puntos. Por un lado, la etapa iniciada con la promulgación de dicha ley se distingue de la anterior por la mayor importancia que en ella tienen las elecciones. Ciertamente, durante gran parte de tal etapa el proceso electoral no era en modo alguno un proceso competitivo. Se ha sostenido que la verdadera competencia política se daba en el interior del partido oficial y que las elecciones sólo servían para ratificar la decisión que allí se tomaba. Esto, sin embargo, no afecta el hecho de que toda designación importante tenía que pasar por el proceso electoral, y que –a diferencia de lo que ocurría en los primeros años posteriores a la revolución– el resultado oficial de las elecciones era respetado. Si las elecciones no operaban como un mecanismo para la selección de candidatos, por lo menos sí servían para hacer inobjetable su designación.

Por otro lado, aparte del hecho de que la institucionalización del proceso electoral fue acompañada de un aumento en la importancia de éste, también debe ponerse atención en el efecto centralizador que tuvo la institucionalización promovida por la ley electoral de 1946.

Esta centralización fue realizada de dos formas. Hasta antes de ese año, las elecciones eran organizadas, vigiladas y computadas por las autoridades municipales. Con la ley de 1946 esa actividad pasó a manos de organismos federales. Para tal efecto, fueron creados la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Consejo del Padrón Electoral. Los órganos estatales, regionales y municipales fueron puestos bajo el control de las autoridades federales. Obviamente, con tal medida se reducía la capacidad de maniobra y negociación de las fuerzas políticas locales.

Además de centralizar la organización de las elecciones, la ley electoral de 1946 estimuló la centralización de los partidos políticos. La ley establecía que para poder participar en las elecciones federales los partidos tenían que ser nacionales. Para cumplir con esa disposición se fijaron requisitos de cobertura nacional, los partidos podrían registrarse y, por tanto, participar en el proceso electoral. Consecuentemente, los partidos regionales y locales fueron eliminados de la competencia electoral federal.

Hasta la fecha, ninguna de las reformas electorales posteriores ha modificado esta situación. El control del proceso electoral sigue estando en manos de organismos federales, y subsiste el requisito del carácter nacional de los partidos. Pero si estas características permanecen hasta la actualidad, no sucede lo mis-

mo con el nivel de competencia electoral. Y la forma en que la competencia ha sido encaminada resulta de mucha importancia para el tema de este trabajo.

Es sumamente conocida la preeminencia que el jefe del ejecutivo tiene en el régimen político mexicano. Sobre esta materia hay una cuantiosa bibliografía, y por lo pronto no es necesario detenerse a revisarla. Aunque con varios cambios, esa preeminencia se ha mantenido hasta la actualidad. Y aunque las elecciones se han sucedido regularmente, y la competencia electoral ha aumentado en forma continua, la posesión de la presidencia la ha mantenido el mismo partido a lo largo de varias décadas.

La explicación de esta permanencia debe ser buscada en varios factores. No obstante, en parte ella se debe al modo en que se ha orientado la competencia electoral. En efecto, si a la oposición le ha estado vedado, por razones diversas, el acceso a la presidencia de la república, sí ha podido, en cambio, acceder a otros puestos. Éstos se han localizado, en orden cronológico, en el poder legislativo (particularmente en la Cámara de Diputados) y en los niveles municipales y estatales de gobierno.

Después de la de 1946 ha habido otras tres reformas electorales importantes. Entre los cambios que éstas han introducido destaca la apertura a los partidos de oposición de la Cámara de Diputados, y posteriormente también la de Senadores. La reforma de 1963 introdujo la categoría de diputados de partido, con lo cual los partidos de oposición tuvieron un acceso, si bien limitado, a la Cámara. La reforma de 1977 es la más conocida de todas. Como es sabido, por medio de ella se facilitó el registro de nuevos partidos políticos. Por otro lado, en parte precisamente para estimular el ingreso de esos partidos nuevos a la competencia electoral, se introdujo un mecanismo de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Una cuarta parte de los diputados ingresaba por medio de ese mecanismo. Por último, la reforma de 1986 amplió de 100 a 200 el número de diputaciones de representación proporcional.

Aparte de ese acceso, que paulatinamente fue creciendo, de la oposición a la Cámara de Diputados, también se le ha abierto otra vía: la de los gobiernos locales. La reforma política de 1977 introdujo la representación proporcional en las legislaturas de los estados y en los Ayuntamientos de los municipios más grandes del país (aquellos que tenían más de 300 000 habitantes). La reforma municipal de 1983, aparte de sus innovaciones de carácter administrativo, extendió el uso del principio de representación proporcional para la designación de cierto número de miembros de los Ayuntamientos en todos los municipios del país.

Si bien esas reformas tuvieron un impacto sensible en el acceso de los partidos de oposición a los gobiernos locales, los cambios más importantes vinieron de la competencia política propiamente dicha. Hasta finales de la década de 1970, era muy reducido el número de gobiernos municipales en poder de los partidos de oposición. Tampoco habían podido conquistar una gubernatura. Sin embargo, en los primeros años de la década de 1980, particularmente después de las elecciones presidenciales de 1982, los partidos de oposición aumentaron su beligerancia en el nivel local. Durante esos años conquistaron varios gobiernos municipales. En muchos otros lugares, donde no les fue reconocido el triunfo electoral, se produjeron agudos conflictos.[10] Ese fenómeno se acentuó aún más después de las elecciones de 1988. Al año siguiente de éstas, la oposición conquistó su primera guberna-

tura. Parcialmente, este avance de la oposición se explica por variables sociológicas que influyeron en el crecimiento de las demandas locales.[11] Pero también hay que entenderlo como el resultado de una orientación de los propios partidos opositores. Dado que la competencia en el nivel federal les brindaba oportunidades escasas de triunfo –con todo y los mecanismos de representación proporcional introducidos en la Cámara de Diputados–, resultaba para ellos más atractiva la competencia por los gobiernos locales, puesto que en ellos tenían mayores posibilidades de éxito.

En cualquier caso, lo que debe destacarse aquí es que una buena parte de la energía de los partidos opositores se orientó hacia la competencia por los gobiernos locales, lo que le dio más relevancia a la relación entre éstos gobiernos y el gobierno federal, y estimuló el debate acerca del federalismo. Más adelante volveremos sobre este punto.

El contexto del federalismo

La polisemia del federalismo, la aceptación de éste como un valor nacional y la reducida vigencia de la organización federal establecida en la Constitución Política mexicana han sido señaladas en este trabajo como características notorias en la discusión actual acerca del tema. Sobre la segunda de ellas –la fuerza valorativa del federalismo– hemos esbozado ya una explicación a partir de la revisión de la historia de la organización federal en México. Respecto a la polisemia del federalismo habremos de volver más adelante. Quisiera partir de la tercera característica para delinear un contexto pertinente para el análisis del federalismo en la política mexicana actual.

Como ya se señaló antes, con respecto a este punto lo más llamativo es la divergencia entre el arreglo constitucional de carácter federal y la práctica política efectiva. Por esa razón, antes de explorar los factores que hacen posible esa divergencia es conveniente detenerse brevemente en una descripción de las disposiciones constitucionales relativas al federalismo.

El federalismo en la Constitución Política mexicana

La Constitución Política de México –en su artículo 40–, establece el carácter federal de la organización política mexicana, y se reconoce la existencia de dos órdenes de gobierno: el federal y el de los estados miembros.[12]

El poder legislativo, llamado Congreso de la Unión, establecido por la Constitución, es el típico de un Estado federal. Tiene una Cámara de Diputados que representa a la nación en general y una de Senadores que se integra con representantes de los estados. Las precisiones sobre la integración y atribuciones de ambas cámaras se encuentran entre los artículos 73 y 77.

Los dos órdenes de gobierno son precisados en los artículos 41 y 124. En este último se establece que todas las atribuciones que la Constitución no otorga expresamente a las autoridades federales pertenecen a las autoridades de los estados. La Constitución señala que, dentro de su ámbito de competencias, los estados son libres y soberanos (artículo 40). Pero, como todo Estado federal, impone restricciones a esa autonomía. Entre éstas destacan la obligación de las autoridades estatales de respetar las garantías individuales establecidas en la Constitución federal. Existen prescripciones para la organización política interna de los estados; entre ellas se encuentran la relativa a que los estados deben adop-

tar la forma republicana, representativa y popular de gobierno, que establece un periodo máximo de seis años para la duración en el cargo de gobernador, y la que prohíbe la reelección de quien ocupe este puesto. La Constitución también establece obligaciones de los estados con respecto al orden federal. El artículo 120 precisa que los gobernadores tienen la obligación de publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes federales. Por último, la Constitución establece prohibiciones expresas a los estados en lo referente a las relaciones internacionales y al cobro de ciertos impuestos y gravámenes.[13]

Otra característica peculiar del Estado federal es el mecanismo de modificación constitucional. En esto, la Constitución mexicana también se ajusta al modelo. Las modificaciones a la Constitución deben ser aprobadas, según lo precisa el artículo 135, por una mayoría especial (dos terceras partes) en el Congreso de la Unión y ratificadas por la mayoría de los poderes legislativos de los estados.

Por último, también según el modelo federal típico, la Constitución otorga facultades al poder judicial de la federación para dirimir las controversias entre los poderes de los estados, así como entre uno o más de éstos y las autoridades federales. Estas disposiciones se encuentran en los artículos 104 y 105.

En lo que respecta a las disposiciones generales, el modelo federal establecido en la Constitución Política mexicana se ajusta con bastante fidelidad al modelo típico. Debido a eso, quienes hacen propuestas acerca de la práctica federalista en México pueden, en algunos casos, denunciar las prácticas centralistas que violan la Constitución; en otros pueden proponer medidas que estarían encaminadas a acercar más la práctica política a las disposiciones federales de la Constitución. Por lo general esas propuestas coinciden en el hecho de que no plantean cambios sustanciales en las características generales del modelo federal establecido por la Constitución.

Existe, en cambio, bastante polémica en cuanto a ciertas disposiciones particulares de la Constitución que se supone afectan la organización federal. Tendremos oportunidad de detenernos en ellas en los capítulos próximos. Aquí, sin embargo, sería conveniente señalar los mecanismos explícitamente establecidos en la Constitución que permiten la intervención de las autoridades federales en los estados. La medida de intervención explícita más utilizada ha sido la declaración de desaparición de poderes. Esta medida se establece en la fracción V del artículo 76, donde se faculta al Senado de la república para constatar cuando todos los poderes de un estado han desaparecido y nombrar un gobernador provisional que se encargue de organizar el restablecimiento de éstos. Según la ley reglamentaria de esa disposición constitucional, la declaratoria de desaparición de poderes es procedente cuando, en efecto, todos los poderes estatales queden vacantes o cuando sus titulares quebranten abiertamente la legislación constitucional referida a la vigencia del régimen federal, a la duración máxima de los titulares de los poderes en sus cargos y a la forma de gobierno que los estados deben adoptar.

La Constitución considera otros mecanismo de intervención federal, que han sido menos utilizados.[14] Uno de ellos es la suspensión de las garantías individuales y el estado de sitio. Este mecanismo hace legalmente posible, entre otras cosas, que las autoridades federales intervengan para restablecer el orden en uno o más estados; otro es la posibilidad, establecida en el artículo 108, de que el poder legislativo federal someta a juicio político a los principales funcionarios de los go-

biernos de los estados; uno más es la facultad que tiene el poder judicial federal para investigar acciones de las autoridades estatales que violen las garantías individuales o cometan graves violaciones al voto (artículo 97); o el establecido en el artículo 104, la intervención del poder judicial federal para resolver controversias entre los poderes de dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado o entre éstos y las autoridades federales (si el conflicto entre estas partes es de carácter político, la intervención es reservada, según la fracción VI del artículo 76, al Senado de la república); por último, otro mecanismo de intervención federal en los estados se encuentra definido en el artículo 122, y permite a las autoridades federales auxiliar a los poderes estatales, a petición de éstos, en caso de trastornos internos.

El contexto político

Ciertamente, varios de estos mecanismos de intervención federal han sido frecuentemente criticados por sus posibles consecuencias centralizadoras, pero eso no afecta el hecho de que, en general, el modelo federal adoptado en la Constitución Política mexicana se aproxima bastante al modelo típico. Pero es debido a esta circunstancia que el contraste entre las disposiciones constitucionales federales y la práctica política efectiva ha resultado más evidente para muchos de los autores que se ocupan del tema.

Como sucede con la democracia, las insuficiencias del federalismo mexicano pueden ser asociadas a un conjunto de variables culturales, históricas y sociales.[15] Con respecto a nuestro tema, acaso la más notoria de las variables de este tipo sea la distribución demográfica que hace que en la capital del país, sobre un área reducida, se concentre aproximadamente 10% de la población nacional. Sin embargo, también existen variables estrictamente políticas que deben ser tomadas en cuenta en el análisis del tema. El interés de la presente investigación se centra en esto último.

Al igual que para muchos otros fenómenos políticos mexicanos, la explicación de la divergencia entre el federalismo constitucional y la práctica política se remite al *presidencialismo*, que, dicho de paso, se extiende mucho más allá de las facultades que legalmente se le asignan. Sin embargo, en muchos casos esa apelación al presidencialismo parece servir como una salida fácil que escamotea la complejidad de las relaciones que tiene el fenómeno. Aunque puede ser usado para explicar varias características del sistema político mexicano, lo cierto es que el presidencialismo necesita a su vez ser explicado. Y frecuentemente para hacer esto último hay que recurrir, circularmente, a los fenómenos que previamente se explicaban por él.

Sin negar la utilidad de los análisis que recurren al presidencialismo como una de las variables explicativas del fenómeno que nos ocupa, resulta evidente la necesidad de ampliar el contexto explicativo. En sentido estricto, la organización federal puede definirse como un patrón de relación entre dos niveles de gobierno. Sin embargo, el problema es que esa relación contrasta con la forma en que debería ser según el modelo constitucionalmente establecido. Por tanto, para explicar esa desviación es necesario considerar a los actores políticos que se involucran en la relación mencionada.

De esa forma, al incluir a los actores, cada uno de los dos niveles de gobierno mencionados da lugar a un espacio político en el que aquéllos participan. Debido a que alrededor de ellos se organiza la competencia entre los diferentes actores, cada uno de esos espacios

puede ser analíticamente concebido como una arena política. Ahora bien, entre los actores políticos más notoriamente involucrados en las *dos arenas políticas* destacan los partidos. Por tanto, la *identidad de los partidos políticos* debe ser considerada.

Los análisis del federalismo mexicano actual han puesto mucha atención en este punto. Debido a que un mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ocupa la mayoría de los puestos en ambos niveles de gobierno y las posiciones más ventajosas en ambas arenas políticas, el mutuo control que según el modelo clásico debería existir entre los poderes federales y los de los estados es sustituido en muchos casos por la colaboración. Esto, obviamente, distorsiona el sentido de la separación federal de poderes.

Aquí se abre un nuevo problema, ¿cómo explicar el hecho de que las fuerzas políticas locales, que obviamente existen en el interior de ese partido, pueden ser sujetadas a una misma línea? El contraejemplo más cercano es el de Estados Unidos, donde los dos grandes partidos políticos nacionales se orientan más por los equilibrios entre las diferentes fuerzas locales que por una línea decidida centralmente.

En parte, para explicar la disciplina de las fuerzas locales en el interior del PRI puede recurrirse a la tradicional estructura jerárquica de ese partido, que hace que las iniciativas principales vayan de la alta dirigencia hacia las bases. Un factor que refuerza esta jerarquía es la intervención del propio presidente de la república en las determinaciones partidarias. Empero, la explicación puede ampliarse a la influencia que tiene la contienda con los demás partidos. En efecto, la disciplina de las fuerzas locales priístas también se explica por el hecho de que el partido ha sido hasta ahora la fuerza política más exitosa para asegurar el acceso de sus candidatos a los puestos. Y, por tanto, los líderes políticos locales hallan beneficioso sujetarse a las disposiciones centrales del partido, puesto que esto les asegura el progreso en su carrera política. Aparte de esa influencia proveniente del éxito del PRI en la competencia electoral, existe otra de gran importancia que tiene que ver con la relación entre ese partido y el aparato administrativo del gobierno. Gracias a la proximidad de esa relación, el partido tiene mayor posibilidad de disciplinar a sus fuerzas locales, tanto por las restricciones que puede imponerles como por los estímulos que les otorga.

Pero no es suficiente dirigir la atención hacia el partido que hasta hoy ha ocupado las principales posiciones en las dos arenas políticas; hay que considerar a sus oponentes. Ciertamente, gran parte del aumento en las demandas locales ha sido beneficioso para los partidos de oposición y éstos han reforzado su participación en la arena política local. Sin embargo, no es raro encontrarse, en el interior de los partidos políticos opositores, contradicciones entre sus dirigencias nacionales y sus fuerzas locales. Así, en cierta forma la tensión entre poder central y poderes locales que caracteriza a la relación federal se reproduce en el interior de los partidos. Para explicar esta circunstancia hay que resaltar el hecho de que hasta hoy los únicos partidos facultados para participar en las elecciones federales son los partidos nacionales. Pero también hay que fijarse en otro efecto de la competencia: el hecho de que los partidos de oposición tengan que enfrentarse a un partido organizado con una fuerte disciplina central los obliga a organizarse en forma semejante si desean ser eficaces.

Las dos arenas políticas mencionadas presentan patrones de competencia diferentes. Ya mencionamos cómo el avance de los partidos

opositores fue, a principios de la década de los ochenta, más fuerte en el nivel local.[16] Pero también se dan intercambios entre ambas arenas políticas. Por una parte, el avance en la competencia electoral en una de ellas repercute en los resultados de la otra.[17] Pero también los partidos pueden ceder sus éxitos en el nivel local para negociar posiciones en el nacional, o viceversa.[18]

Hasta aquí nos hemos fijado en los partidos políticos. No obstante, no son los únicos actores que hay que tener en cuenta para explicar cómo opera en la práctica la organización federal en México. Una de las formas de *participación política* que más ha sido señalada como importante en el México posrevolucionario es el corporativismo. Generalmente asociado a un partido político, el PRI, sus efectos difieren en varios sentidos de los de la competencia electoral. El encuadramiento corporativo de varios sectores de la población ha ocasionado que las fuerzas locales pierdan autonomía y que los principales esfuerzos de estas organizaciones se concentren en la arena política nacional.

La importancia de las grandes organizaciones corporativas ha disminuido en los últimos años, aunque está lejos de haber desaparecido. Al mismo tiempo, ha aumentado la fuerza de las organizaciones y grupos de presión locales no partidarios. Aunque ésos pueden resultar naturalmente opuestos a la centralización, también es cierto que la necesidad de ser eficaces los estimula a concentrar sus esfuerzos en la arena política central. Esto sucede tanto por la importancia relativa que esta arena tiene, como por el hecho de que hasta hoy las autoridades federales tienen mayores recursos y capacidad operativa para atender las demandas de las organizaciones, incluso las demandas de carácter local.

Aparte de los relativos a la competencia electoral y los que tienen que ver con las organizaciones y grupos de presión, existe otro conjunto de factores que deben ser tomados en cuenta. Éstos tienen que ver con la relación entre el *aparato administrativo* del gobierno federal y los de los estados.

En el capítulo 1, mencionamos los planteamientos de Kelsen respecto a que no siempre coinciden la distribución de competencias y su ejecución en los dos niveles de gobierno que caracterizan al Estado federal. Así, puede darse el caso de que las atribuciones y disposiciones del gobierno federal sean ejecutadas por los aparatos administrativos de los estados, o viceversa. Esto abre posibilidades de que uno de los dos niveles de gobierno exceda sus competencias en detrimento del otro.

Ya señalamos cómo el aparato administrativo puede influir en la competencia política estimulando la predominancia de la arena política central. Algo semejante se dijo con respecto a su influencia sobre las organizaciones y grupos de interés.

Es cierto que, como se mencionó anteriormente, en los últimos sexenios ha habido varias medidas tendientes a la descentralización del aparato administrativo federal. Pero es cierto también que estos esfuerzos han sido en muchos casos bloqueados por las propias burocracias que debían haber sido descentralizadas.[19] Por otro lado, debe tenerse en cuenta la circunstancia de que una buena parte de la disputa por el federalismo entre los partidos políticos de oposición y las autoridades federales ha girado en torno a la distribución de los ingresos tributarios. Lo cual es una señal de la importancia que los detalles administrativos pueden tener en la relación política propia del federalismo.[20]

Hemos señalado tres conjuntos de factores (la existencia de dos arenas políticas; las características de los partidos políticos, y la

organización del aparato administrativo) que deben ser tomados en cuenta para analizar la vigencia del federalismo en México. Por razones de exposición, puede quedar la impresión de que se pretende que todos esos factores influyen unilateralmente en este fenómeno. La realidad es más compleja, pues las relaciones también se dan en sentido inverso. Por eso es preferible fijar la atención en el hecho de que estos factores forman un sistema de relaciones que se influyen y sostienen mutuamente.

Pero afirmar esto último no es suficiente. Es necesario explorar cuáles son los mecanismos específicos a través de los cuales la práctica política del federalismo influye y es influida por esos otros factores.

Notas

[1] Véase Elster, *Cemento,* 1989.

[2] Véase Luhmann, *Ilustración,* 1973, pp. 92 y ss. La obra de N. Luhmann comprende, como es sabido, una gran cantidad de publicaciones más recientes. Como lo que aquí interesa es sólo hacer un breve señalamiento del cual podamos extraer indicaciones metodológicas, no es necesario emprender una revisión de mayor amplitud.

[3] Véase Easton, *Analysis,* 1990.

[4] Sobre este punto puede revisarse, entre otros, Núñez, *Reforma,* 1993, y Meyer, *Segunda,* 1992.

[5] Para un recuento de las medidas de este tipo promovidas durante el sexenio de Luis Echeverría, véase Silva, "Planeación", 1986, pp. 135-137.

[6] Véase Beltrán y Portilla, "Proyecto", 1986.

[7] Uno de los autores que más lúcidamente expone la conexión entre este proceso de reforma de la actividad estatal y el federalismo es Luis Aguilar. Véase Aguilar, *Estudio,* 1992, pp. 15-36. Varios de sus argumentos al respecto serán analizados en los capítulos siguientes.

[8] Véase Molinar, *Tiempo,* 1991.

[9] Para un recuento de las reformas electorales, véase Núñez, *Reforma,* 1993.

[10] Una descripción de estos eventos puede hallarse en Meyer, "Municipio", 1994. También en Molinar, *Tiempo,* 1991, pp. 123 y ss.

[11] Varias de ellas son expuestas en Merino, *Busca,* 1994, especialmente en el capítulo de María del Carmen Pardo, "La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?" y en el de Mauricio Merino, "¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal".

[12] La Constitución establece un tercer nivel, el de los municipios. Sin embargo, éste no tiene las condiciones de "soberanía" que, con limitaciones, tienen los estados. Este punto lo trataremos al final del cuarto capítulo.

[13] Sobre estas restricciones véase Gamas, *Federalismo,* 1975, pp. 99-121.

[14] Véase González, *Intervención,* 1983, pp. 88 y ss.

[15] Acerca de el modo en que variables de este tipo afectan la comparación de México con otros países en lo referente a la democracia, véase Levy, "México", 1989.

[16] Sobre los resultados diferentes en ambos niveles, véase Molinar, *Tiempo,* 1991, pp. 114-119.

[17] Se pueden ver señalamientos en ese sentido en Aziz, "Municipio", 1994.

[18] En parte, esto explica el hecho, paradójico en principio, de que a veces los partidos recurran a la autoridad central para exigirle que promueva el federalismo.

[19] Para una descripción de cómo sucedió esto en el caso de la educación, véase Arnaut, "Federalización", 1994.

[20] Sobre este aspecto puede confrontarse, por ejemplo, Partido Acción Nacional, *Federalismo,* 1992.

3. LOS ANÁLISIS Y LAS PROPUESTAS

Introducción

Después de haber hecho los señalamientos teóricos e históricos básicos, y de describir el contexto de la discusión actual sobre el tema, nos encontramos ya en capacidad de abordar directamente el objetivo central de esta investigación: la revisión crítica de los análisis publicados recientemente en México acerca del federalismo.

Pero antes de entrar a la identificación de los principales esquemas analíticos haremos una descripción general de los materiales revisados y de su contenido. La mayor parte de los materiales revisados aquí fueron publicados en revistas mexicanas entre 1990 y 1995. Los libros ocupan una proporción bastante menor y corresponden también al mismo periodo.

Si se toma en cuenta que la intención de este trabajo es revisar los análisis más recientes sobre el federalismo en México, la elección de ese tipo de fuente resulta fácilmente explicable. Aparte de que la probabilidad de encontrar el debate más actual es mayor en los artículos de revistas que en los libros, también hay que tomar en cuenta que estos últimos son, hasta ahora, comparativamente más escasos. El otro punto es la elección del periodo. Me parece que en un análisis como el que aquí se intenta, uno de los riesgos más importantes –acaso el mayor– es el de perder la proporción de las cosas. No pocos asuntos que en el momento de su aparición parecen deslumbrantemente importantes se revelan después carentes de trascendencia. No es éste un problema menor, sobre todo en una discusión en la que a menudo surgen nuevos argumentos. Confío en que la elección del periodo de seis años señalado ayude a atemperar el riesgo.

La mayoría de los artículos revisados son extraídos de catorce revistas. Seis de ellas son eminentemente académicas: *Revista Mexicana de Sociología, Estudios Políticos, Estudios Sociológicos, Sociológica, Iztapalapa,* y *Política y Gobierno*.[1] Me parece que no es necesario insistir en la utilidad de revisar las publicaciones académicas. Tampoco en la representatividad –o, en todo caso, importancia– de las publicaciones mencionadas dentro del ámbito académico mexicano.

Pero, hablando en términos generales, no es en las publicaciones académicas donde se encuentra la parte más viva de la discusión. En varios casos los análisis más intencionadamente polémicos sobre el tema son hechos por los propios actores políticos o por personas cercanas a ellos. Por esa razón se revisan también los artículos de cuatro revistas de instituciones políticas: *Examen,* del PRI; *Coyuntura,* del PRD; *Palabra,*

del PAN; *Crónica Legislativa*, de la Cámara de Diputados, y *El Gobierno Mexicano*, de la presidencia de la república. También se revisan las plataformas electorales 1994-2000 de esos mismos partidos.

La revisión incluyó, finalmente, tres publicaciones de más difícil clasificación pero que también se ocupan de temas de política nacional. Éstas son *Nexos, Este País* y *Vuelta*. Me parece que también en el caso de estas publicaciones uno puede recurrir al sentido común y ahorrarse la necesidad de aportar pruebas sobre la importancia de revisarlas. No obstante, hay que señalar que los artículos sobre el tema encontrados en *Vuelta* son mucho más escasos que en cualquiera de las demás revistas, cosa que se explica fácilmente por el carácter eminentemente literario y cultural de esa publicación.

Luego de esta descripción *física* de los materiales a revisar, quisiera detenerme brevemente en observaciones generales acerca de su contenido. Ya en los capítulos anteriores se señalaron tres características que en general comparten los análisis revisados: la polisemia del término federalismo, su fuerza valorativa y el reconocimiento de que existe una brecha entre la vigencia constitucional del federalismo y su funcionamiento en la política real.

Con respecto a la valoración positiva del concepto, se sostuvo en el primer capítulo que en gran parte se debe al hecho de que el federalismo ha estado asociado a las causas más positivamente valoradas de la historia nacional. Aparte de ese arraigo histórico, debe agregarse que la valoración positiva tiene que ver también con el hecho de que en la actualidad al federalismo se le asocia frecuentemente con la democracia. La gran mayoría de los autores revisados coincide en que, al menos para el caso mexicano actual, federalismo y democracia van estrechamente ligados. Aun más, existe la tendencia a considerar al federalismo como algo eminentemente democrático. Obviamente existen matices en el planteamiento de esta conexión entre federalismo y democracia. Pero, pese a las reticencias, predomina la tendencia a aproximarlos. Las opiniones que francamente se resisten a esta tendencia son escasas. Sin duda las más importantes son las expresadas, con distintas intenciones, por Castillo Peraza, Arnaldo Córdova y Francisco Gil Villegas.[2]

Aunque menos extendida, una conexión semejante es generalmente reconocida entre federalismo y eficacia en la atención de las demandas sociales. Correlativamente, existe la tendencia a considerar al centralismo como ineficaz, innecesariamente burocrático o, como se citará más adelante, "asfixiante".

Otra característica universalmente compartida en los materiales revisados es el de la continuidad institucional. Algunos autores admiten que existe ya una tendencia hacia el fortalecimiento del federalismo en México. Otros, en cambio, sostienen la necesidad de que ese fortalecimiento sea efectivamente promovido. Pero al referirse al fortalecimiento del federalismo en México todos parten del supuesto de que éste ha de producirse sin rupturas institucionales importantes. El punto es tan obvio que es incluso difícil reparar en él. En una perspectiva histórica, sin embargo, la observación resulta mucho más importante. Hay que recordar que, según se describió en el capítulo 1, en la historia mexicana la vigencia efectiva del federalismo ha estado asociada con la ruptura o la debilidad institucional.[3] Tal fue el caso de los primeros años de la vida independiente de México, del periodo de la república restaurada y de los años inmediatamente posteriores a la revolución.

Finalmente, si la característica anterior es, por obvia, difícil de observar, hay otra que es particularmente notoria: la variedad. Los análi-

sis se vinculan a un amplio conjunto de temas. Hay unos que se ocupan, por ejemplo, de las relaciones filosóficas entre federalismo y posmodernidad, o entre federalismo y desarrollo de la persona humana. Hay, en cambio, otros que se encargan de temas muy específicos, por ejemplo, la relación entre federalismo y medios de comunicación masiva en la coyuntura mexicana actual. No falta, incluso, uno que se ocupa del federalismo ecológico.

Pero estos son los extremos. No obstante, los temas más frecuentemente trabajados tienen también una considerable variedad. Entre los temas que son frecuentemente tocados en los análisis sobre el federalismo se encuentran la descentralización administrativa, los cambios en la estructura interna de los partidos políticos, la autonomía indígena, el federalismo fiscal, la integración del poder legislativo nacional, la distribución de competencias entre niveles de gobierno y los estudios acerca de la política municipal. También son frecuentes los trabajos que tienen una perspectiva comparada internacional.

Ante tal variedad, el primer problema que un trabajo como éste enfrenta es el de la clasificación, agrupamiento y selección de los análisis. Sin duda, una operación de ese tipo puede resultar reduccionista; en primer lugar porque tiene forzosamente que dejar fuera varios argumentos, pero también porque puede artificialmente dar una sensación de coherencia a las unidades de clasificación que dista bastante de ser real. Con todo, el riesgo es inevitable. En nuestro caso, intentar una clasificación y selección tiene, sin embargo, una ventaja: permite avanzar en la búsqueda de las líneas de argumentación más importantes. En esa medida es un intento de hacer manejable la complejidad. Es el viejo dilema de los árboles y el bosque. Y aunque se corra el riesgo de perder importantes rasgos de los árboles, tratar de dar una visión general del bosque y de las principales características de su conformación será siempre un objetivo importante.

En lo que sigue, selecciono y agrupo los análisis revisados en tres esquemas. En primer lugar se describe el que en fechas recientes ha recibido mayor atención: el *nuevo federalismo*. A continuación se revisa el federalismo fiscal, tratando de concentrar la atención en sus implicaciones políticas. Finalmente, se describen los argumentos de carácter más político utilizados en el análisis del tema.

En los materiales recopilados y revisados esos tres esquemas son los que ocupan mayor espacio. Pero la selección no se fundamenta sólo en el criterio cuantitativo. Debe tomarse en cuenta también el hecho de que en ellos se encuentran, en mi opinión, los argumentos que guían la discusión reciente sobre el federalismo mexicano. Por lo demás, varias de las ideas que en esta descripción son dejadas de lado, serán retomadas en el capítulo 4.

El nuevo *federalismo*

Sin duda el más entusiasta promotor del *nuevo federalismo* es el actual presidente Ernesto Zedillo. Para constatarlo basta observar, por ejemplo, el lugar destacado que el tema ocupa en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 bajo el apartado "Desarrollo democrático".[4] Resalta también el hecho de que el Programa para un Nuevo Federalismo sea el que encabece la lista de 32 programas sectoriales incluida en el anexo del mismo documento. Esteban Moctezuma y Luis Aguilar, otros de sus impulsores destacados son, por cierto, personas políticamente cercanas a Zedillo.

El nuevo federalismo parte de una crítica radical al centralismo, al que califica de "opresivo y retrógrado, socialmente insensible e ineficiente". "El centralismo es –se añade– simiente de un

verticalismo autoritario y soberbio que riñe con el despliegue de la democracia y la participación social."[5]

Sin embargo, lo que más destaca en este planteamiento no es su parte crítica. En realidad, su proposición principal es la que sostiene que uno de los mayores retos de quienes intervienen en la política nacional es la *construcción* del federalismo.[6] Por esa razón, para entenderlo hay que poner más atención a su parte propositiva.

Las propuestas del nuevo federalismo

Planteado en los términos más directos, la propuesta del nuevo federalismo consiste en la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos, actualmente concentrados en el gobierno federal, hacia los gobiernos estatales y municipales.[7] Es precisamente la concentración de autoridad, recursos y responsabilidades lo que, según el diagnóstico hecho en este caso, caracteriza al centralismo criticado. Obviamente, es también esa concentración la que atenta contra la autonomía de los estados y municipios.

Para entender qué significa exactamente esa propuesta de redistribución hay que poner atención en las medidas específicas a través de las cuales se busca hacerla efectiva:

En primer lugar, para fortalecer las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales, se propone *federalizar* varios ramos de la administración pública. Entre éstos se encuentran las secretarías de Educación, de Salud y de Agricultura. Puede esclarecerse lo que se entiende en este caso por *federalizar* si se toma como modelo la federalización educativa impulsada por el propio Ernesto Zedillo cuando ocupó el cargo de secretario de Educación Pública. La federalización de la educación consistió en la transferencia de los recursos materiales, administrativos y humanos de la educación básica y normal hacia los gobiernos de los estados, y de varias de las atribuciones que antes correspondían al aparato central de la Secretaría de Educación. Sin embargo, el gobierno federal retuvo para sí las atribuciones generales de planeación, normatividad y de compensación entre los diferentes estados.[8]

Adicionalmente, se plantea incrementar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la política social, principalmente mediante los llamados convenios de desarrollo social[9] y el programa Solidaridad.

En segundo lugar, se propone modificar, a favor de los estados y municipios, la distribución de los recursos económicos a través de la reforma del sistema de coordinación fiscal. De este punto nos ocuparemos en el apartado siguiente.[10]

El nuevo federalismo sostiene, en tercer lugar, la importancia de fortalecer la facultad de revisión constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la nación. Debe recordarse que una de las características distintivas del Estado federal es que existe un tribunal con capacidad de dirimir las controversias entre los distintos niveles de gobierno. La primera reforma constitucional promovida por el presidente Ernesto Zedillo fue precisamente la del artículo 105, en donde se establecen las facultades de la Suprema Corte. Mediante esa modificación se abre la posibilidad de que un estado o municipio cuestionen la constitucionalidad de alguna ley federal que los afecte.

Las tres propuestas mencionadas se basan en una cesión de recursos y atribuciones por parte del gobierno federal. La cuarta tiene, en cambio, un signo contrario. Según ella, el gobierno federal debe mejorar su intervención para promover el desarrollo equilibrado entre los distintos estados y regiones del país. El argumento utilizado en este caso es

que "el pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos".[11]

Por último, el nuevo federalismo también propone, como una de sus líneas específicas, el fortalecimiento de los municipios. Sobre algunas implicaciones de este punto volveremos en el capítulo siguiente.

¿Qué es lo nuevo en el nuevo federalismo?

El adjetivo *nuevo* del nuevo federalismo ha suscitado alguna polémica.

> Resulta extraño –dice, por ejemplo, el panista Gabriel Jiménez Remus– y hasta un tanto contradictorio oír hablar de un *nuevo federalismo*, como si el tema federalista y municipal fuese *nuevo* en el debate político nacional, y como si las propuestas e iniciativas que hoy se hacen fuesen en efectos *novedosas*. Nada más lejano, desde nuestro punto de vista.[12]

En efecto, no resulta del todo claro cuál es el significado que el adjetivo tiene para los principales expositores de esta versión del federalismo. Lo cierto es que la expresión se compone de dos términos que son actualmente valorados en forma positiva en la actividad política nacional: nuevo y federalismo. Una investigación guiada por los objetivos característicos del *análisis del discurso* podría, sin duda, resaltar las connotaciones emotivas y los efectos políticos que la expresión puede tener. No es ése nuestro caso. Conviene, sin embargo, concentrar un poco la atención sobre el punto con el fin de avanzar en el esclarecimiento del esquema analítico.

Si el uso de la palabra *nuevo* resulta impreciso, la expresión *federalismo renovado*, que en algunas ocasiones se utiliza como su equivalente, puede resultar más esclarecedora. Debe recordarse que las propuestas del nuevo federalismo se construyen a partir de una crítica al centralismo, entendido en este caso como el resultado de un proceso mediante el cual el gobierno federal se adueñó de atribuciones y recursos que correspondían o podían corresponder a los otros niveles de gobierno.[13] Esa concentración de atribuciones y recursos es lo que habría distorsionado el funcionamiento de la organización política federal que constitucionalmente no ha dejado de estar vigente.

Consecuentemente, puede inferirse, no se trata de *instaurar* el federalismo (o de crear el *verdadero* o auténtico, como señalan varios de los autores panistas), puesto que éste ya se encuentra establecido. De lo que se trata es de renovarlo. Y, en concordancia con el análisis hecho acerca de su distorsión centralista, para lograr esa renovación es necesario que varias de las atribuciones del gobierno federal sean devueltas o cedidas a los gobiernos estatales y municipales. Visto de este modo, el nuevo federalismo presenta bastante semejanza con las medidas de descentralización administrativa impulsadas en la década de los ochenta, descritas en el capítulo anterior.

Debido precisamente a su énfasis en la redistribución de competencias y recursos, el nuevo federalismo ha sido criticado por su parecido al impulsado, bajo el mismo nombre, por la administración de Reagan en Estados Unidos.[14] Pero no voy a insistir en el punto. Como ya se mencionó antes, esta rapidísima incursión en torno a la polémica sobre la novedad del nuevo federalismo sólo tenía por objeto avanzar en la descripción del esquema analítico.

Los matices del nuevo federalismo

Hasta aquí, el diagnóstico y las propuestas hechas por el nuevo federalismo han sido descritos a partir de los documentos más elaborados. No es fácil descubrir diferencias entre ellos. En general, los análisis hechos por quienes promueven el nuevo federalismo tienen un alto grado de homogeneidad. Sin embargo, una lectura un poco más cuidadosa permite encontrar varios matices importantes. Voy a detenerme brevemente en ellos, con la intención de retomarlos en el capítulo 5.

Una forma de resaltar las diferencias aludidas es revisar el modo en que las propuestas y el análisis del nuevo federalismo han variado en el tiempo. Quiero insistir en que esas variaciones no modifican el sentido de las propuestas generales, que han mostrado bastante consistencia a través del tiempo. Lo que se puede encontrar son cambios en matices y, sobre todo, en énfasis.

Si en otros aspectos puede ser cuestionado, en lo que se refiere a la fecha en que comenzó a utilizarse ampliamente en el análisis político mexicano el adjetivo *nuevo* se justifica plenamente. El proyecto de *reforma del Estado,* puesto en práctica durante el sexenio de 1988-1994, centraba sus propuestas en la modificación de las relaciones del Estado con la sociedad. Se trataba de redefinir la forma en que el Estado intervenía en la sociedad, y principalmente en la economía. En cambio, había poco énfasis en la organización del régimen político.[15]

Consecuentemente, en el proyecto de reforma del Estado había poco espacio para las propuestas relacionadas con el federalismo.[16] En los materiales revisados para la elaboración del presente trabajo, el término *nuevo* federalismo es utilizado por primera vez en la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La *federalización* fue una de las tres líneas estratégicas de ese proyecto. Por su calidad de pionera, vale la pena detenerse rápidamente en ella.

El citado acuerdo fue firmado en mayo de 1992. Ernesto Zedillo, entonces secretario de Educación, hizo una defensa del uso del federalismo basándose en dos tipos de razones. La primera de ellas es de carácter histórico. Zedillo sostuvo que el régimen federal es la "organización política natural" de nuestro país. Mediante ella se ha podido lograr, en la diversidad regional, la unidad nacional. La otra razón es de carácter práctico. Según Zedillo, la federalización era una forma de hacer más eficiente la prestación del servicio educativo. Al mismo tiempo, estimulaba una mayor participación social.[17]

Sus promotores describían la medida como un intento de "fortalecer el federalismo educativo" o como algo encaminado a "consolidar un auténtico federalismo educativo".[18] Las disposiciones de la *federalización* educativa de 1992 pueden ser agrupadas en dos conjuntos. En el primero se encuentran todas aquellas dirigidas a transferir a los gobiernos de los estados las instalaciones, el personal y los recursos materiales y administrativos de los planteles de educación básica que hasta entonces habían estado en manos del gobierno federal. En segundo lugar están las medidas encaminadas a fortalecer la capacidad normativa del gobierno federal sobre el sistema de educación básica en su conjunto.[19]

Para cada uno de los dos tipos de disposiciones se tenía un argumento diferente. La transferencia se justificaba criticando la ineficacia del centralismo del sistema educativo y sosteniendo la conveniencia de incrementar la participación de los estados y municipios en la educación.[20] El fortalecimiento de las

facultades del gobierno federal se justificaba por la necesidad de evitar los riesgos que sobrevendrían con la "regionalización de la educación básica";[21] al mismo tiempo que se insistía en la necesidad de fortalecer la capacidad compensatoria del gobierno federal. Mediante esta última se buscaba contrarrestar los efectos de las disparidades entre los estados y entre los diferentes grupos sociales.[22]

El nuevo federalismo habría de fortalecerse con la sucesión presidencial. En el célebre discurso del 6 de marzo de 1994, el candidato priista a la presidencia de la república se refiere a él. La mención es muy breve, pero a pesar de eso la importancia del tema es evidente. Una de las principales propuestas hechas en esa ocasión fue la de "reformar el poder".[23] Para lograrlo, el candidato priista proponía tres medidas: sujetar el presidencialismo a sus límites constitucionales; fortalecer la división de poderes respetando las atribuciones del Congreso federal y reformando el poder judicial, e impulsar un *nuevo* federalismo. Este último era definido muy brevemente como "llevar el gobierno a las comunidades".[24]

Cuando Ernesto Zedillo, el promotor de la *federalización* educativa, relevó al candidato Colosio, el nuevo federalismo incrementó su importancia. En el discurso de toma de posesión de Zedillo el tema ocupó un lugar destacado. Para construir una "nueva democracia", Zedillo propuso establecer una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno, y entre los estados y el gobierno federal.[25]

En este discurso, el nuevo federalismo era entendido como el medio para "liquidar el centralismo". Lo cual implicaba lograr estados y municipios más fuertes que "cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano".[26]

Lo que debe ser resaltado de estos dos discursos es el hecho de que las propuestas del nuevo federalismo se concentran en la distribución hacia los estados y municipios. En ninguno de los dos se incluye el fortalecimiento del gobierno federal como una de las propuestas del nuevo federalismo.

Cuando el nuevo federalismo devino política oficial esta situación cambió.[27] Ya antes hicimos referencia al hecho de que en la actualidad una de sus cuatro propuestas básicas es fortalecer la capacidad compensatoria del gobierno federal. Pero también se introduce al discurso una modalidad diferente de la distribución hacia los estados y municipios. Uno de los primeros actos de gobierno de Ernesto Zedillo fue reunirse con integrantes de la Cámara de Senadores. En esa ocasión, respondiendo a planteamientos hechos por senadores panistas, Zedillo sostuvo que "la discusión del nuevo federalismo no puede ser una discusión parcial... Debemos discutir, sí, la distribución de ingresos, pero también la distribución de responsabilidades."[28]

A partir de entonces, la propuesta de redistribución del nuevo federalismo comprende no sólo la transferencia de atribuciones y recursos hacia los estados y municipios, sino también la distribución de responsabilidades.[29] Lo cual puede fácilmente ser visto en las propuestas descritas al inicio de este apartado.

Las variaciones del nuevo federalismo no sólo pueden ser buscadas en el tiempo. También puede intentarse encontrar cambios según el tipo de actor político que haga las propuestas. Sin duda, la investigación se podría extender hacia una importante variedad de actores. Pero, por los límites de este trabajo, voy a considerar sólo algunas intervenciones de gobernadores estatales priistas que se suman al *nuevo* federalismo.

Uno esperaría encontrar en las propuestas de los gobernadores priístas que apoyan el nuevo federalismo una clara inclinación por la distribución de atribuciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. En realidad esto no es tan claro. Entre los materiales recopilados para la elaboración de este trabajo se encuentran seis artículos elaborados por gobernadores priistas.[30] Ciertamente, es probable que ampliando el número de materiales se pudiera obtener una información diferente. Sin embargo, pese a su reducido número, podemos extraer de los materiales disponibles algunas indicaciones importantes.

De los artículos mencionados, sólo el de Sócrates Rizzo, en ese entonces gobernador del estado de Nuevo León, ponía un inequívoco énfasis sobre la conveniencia de redistribuir atribuciones y recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.[31] Desde una perspectiva distinta, Manuel Bartlett también insiste en que debe aumentarse sustancialmente la participación de los estados en la discusión y puesta en práctica de las propuestas del nuevo federalismo. Puesto que, afirma,

> el método de discusión del pacto federal supone la participación intensa de sus partes, los estados de la federación[...] No podemos discutir centralizadamente la renovación del federalismo, no podemos avanzar en la democracia sin la participación de sus partes orgánicas.

Pero casi inmediatamente agrega que de ninguna manera se trata de "sumar o restar competencias o recursos a un ámbito, en demérito de otro".[32]

En los demás artículos, el apoyo a la propuesta de redistribución va inmediatamente seguido de la exigencia de un gobierno federal fuerte.[33] Las razones que los autores dan para esto último son la necesidad de mantener la unidad nacional[34] y de que el gobierno federal tenga la suficiente capacidad para contrarrestar las desigualdades socioeconómicas entre los diferentes estados y municipios.[35]

Pero también hay que considerar otro par de razones. La primera de ellas es la intención polémica. En varios de los casos, la propuesta de un gobierno federal fuerte es expresada con el fin de contrarrestar las propuestas más agresivamente descentralizadoras de los partidos de oposición, especialmente, como veremos más adelante, de los autores vinculados al Partido Acción Nacional.[36] La segunda está relacionada, probablemente, con la disciplina partidista. Debido a ella, los gobernadores tienen que moderar las peticiones de redistribución que plantean al gobierno federal.[37]

Antes de cerrar este apartado quisiera llamar la atención sobre dos características generales del esquema revisado. Sobre la primera sólo hay que insistir, puesto que de ella ya se ha venido hablando bastante. Los promotores del nuevo federalismo se refieren en varias ocasiones a la conveniencia de fortalecer la pluralidad política, de estimular la participación ciudadana y de respetar la soberanía de los gobiernos estatales. Sin embargo, de la revisión de sus propuestas resulta claro que el énfasis se concentra en el reordenamiento de tipo administrativo y en el aumento de las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales en materia de política pública. De hecho, la única propuesta importante que rebasa este carácter es la de fortalecer las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia en materia de revisión constitucional.

En segundo lugar, debe recordarse que, en sentido estricto, el nuevo federalismo es más que un esquema de análisis; sus principales componentes son las propuestas prácticas. Lo que debe destacarse es que esas propuestas,

que pretenden fortalecer el federalismo mexicano aumentando las atribuciones y recursos de los gobiernos estatales y municipales, son hechas por destacados personajes del gobierno federal; en ese sentido puede sostenerse que es un federalismo promovido desde el centro. El hecho de que varias de esas propuestas de redistribución sean apoyadas por personajes de los gobiernos locales –como sin duda sucede– no disminuye la validez de esta característica. Volveremos sobre este asunto.

El federalismo fiscal

Si el nuevo federalismo es el conjunto de análisis y propuestas que en fechas recientes ha recibido mayor atención, ha sido sin embargo el *federalismo fiscal* el que en forma sostenida ha generado mayor debate en todo el periodo aquí revisado.

Es legítimo considerar al nuevo federalismo como un esquema analítico con unidad propia. A pesar de algunas diferencias en los autores que lo sostienen, las críticas que a él se hacen tienen un carácter externo; son hechas por autores que no comparten las mismas orientaciones analíticas. No sucede así en el caso del federalismo fiscal. Antes que un esquema analítico propiamente dicho, éste debe ser considerado como un área de discusión. La materia es la misma pero las interpretaciones y propuestas son contradictorias. Por tanto, en este apartado es preciso darle más espacio al debate.

El análisis de la dimensión fiscal del federalismo, por otro lado, tiene, como es natural, muchos detalles técnicos que son propios del estudio de la administración pública y de las cuestiones hacendarias. Se deben rescatar aquellas líneas principales del debate, que pueden tener efecto en el análisis de la dimensión política del federalismo sin tener que entrar en los complejos detalles técnicos de la materia.

La coordinación fiscal

Las principales características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNFC), organismo que regula las relaciones en esa materia entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, quedaron establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 1978. La completa entrada en vigor de esta ley fue en 1980.

Como es sabido, una de las características del Estado federal es que en él tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados miembros tienen, en principio, facultades tributarias propias e independientes entre sí. La Constitución mexicana se ajusta a ese modelo. El artículo 31 establece entre las obligaciones de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos de la federación, los estados y los municipios; el artículo 73 determina la facultad del Congreso de la Unión para establecer todos las contribuciones que sean necesarias para el sostenimiento del gobierno federal; por último, el artículo 117 establece algunas restricciones sobre la capacidad impositiva de los estados, señalando las actividades que éstos no pueden gravar.

Sin embargo, el ejercicio de esas facultades, que en principio son independientes, puede generar problemas en el sistema impositivo nacional visto en conjunto. Uno de tales problemas es la doble tributación, que consiste en que una misma actividad económica es gravada tanto por el gobierno federal como por los gobiernos estatales. Otro problema que puede surgir es la desorganiza-

ción, puesto que conviven por lo menos dos aparatos de recaudación: el de los estados y el del gobierno federal.

Una de las intenciones de la ley de coordinación fiscal de 1978 fue precisamente homogeneizar el sistema impositivo nacional.[38] De acuerdo con lo establecido por dicha ley, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados dejaban en manos del gobierno federal el cobro de la mayor parte de los impuestos que hasta entonces eran recaudados por ellos. De este modo, con excepción de impuestos menores, prácticamente toda la recaudación quedó a cargo del gobierno federal. A cambio, éste se comprometió a transferir a los gobiernos de los estados una parte de lo recaudado; el principal componente de esas transferencias son las llamadas *participaciones*.

A riesgo de aumentar el tedio propio de toda descripción, voy a señalar algunas características del funcionamiento de este sistema, así como sus consecuencias más notorias. Con el total de impuestos recaudados por el gobierno federal, más los derechos de extracción de petróleo y minería, se constituye la *recaudación federal participable*.[39] Con una parte de ésta, que ha tenido variaciones en su magnitud pero nunca ha pasado de 20%, se conforma el *fondo general de participaciones*;[40] es de este último de donde salen las *participaciones* a los estados y municipios. De todos los impuestos recaudados por el gobierno federal, el propio gobierno federal retiene aproximadamente 80% y transfiere a los gobiernos de estados y municipios únicamente el 20% restante.[41]

Ciertamente, esta forma de organizar la actividad fiscal mexicana ha tenido varias consecuencias benéficas. Entre ellas destacan la agilización, simplificación y aumento en la eficiencia del sistema impositivo. Incluso, es probable que con la adopción de esa forma de coordinación se haya incrementado el monto de los ingresos de los gobiernos estatales.[42] Sin embargo, y en esto coinciden prácticamente todos los que se ocupan del tema, ha conducido también a fortalecer la dependencia de las finanzas estatales con respecto a las *participaciones* del gobierno federal. Datos citados por Arellano Cadena demuestran que éstas representan 82% de los ingresos de los estados, lo cual significa que sus ingresos propios constituyen menos de 20 por ciento.[43]

El mismo autor compara estos datos con los de otros cinco países federales. Y esa comparación demuestra que México alcanza por mucho el primer lugar en cuanto a dependencia de las finanzas estatales con respecto a las participaciones hechas por el gobierno federal. El nivel de dependencia financiero es tan alto que, concluye este autor, se asemeja más al patrón propio de los países unitarios.[44] Algo parecido, añade, sucede con los municipios. Con todo y que el monto total de los ingresos de los municipios es muy reducido, 52% de esos ingresos depende de las participaciones federales, del porcentaje restante, una gran parte depende, a su vez, de las participaciones que les hacen los gobiernos estatales.[45]

Esta dependencia financiera de los estados y municipios, y en esto también coincide la mayoría de los autores, tiene consecuencias políticas. A causa de ella, los gobiernos estatales y municipales no sólo ven reducida su capacidad económica, también se reduce su capacidad política frente al gobierno federal.

Además de estimular la dependencia, se le han hecho otras críticas al Sistema de Coordinación Fiscal. Y en esto se han distinguido los gobernadores y presidentes municipales del Partido Acción Nacional. En abril de 1995 se realizó en la ciudad de Puebla el Foro Nacional Sobre Federalismo. En una ponencia presentada por Francisco Barrio, gobernador

panista de Chihuahua, se resumen varias de esas otras críticas.[46] Barrio sostuvo que el actual Sistema de Coordinación Fiscal propicia la discrecionalidad, la inequidad y la falta de transparencia.

Con respecto a la falta de transparencia, Barrio aseguró que los gobiernos estatales no tienen acceso a la información referente al monto total de las recaudaciones hechas por el gobierno federal en sus respectivos estados. Algo similar, añadió, ocurre con el gasto. Los gobiernos de los estados no pueden saber con precisión a cuánto asciende el gasto ejercido por el gobierno federal en cada entidad, lo que dificulta el control y vigilancia que los gobiernos estatales podrían ejercer en la materia.

Respecto a la discrecionalidad, Barrio sostiene que ésta se basa en la "proporción exorbitante" de ingresos fiscales que, por no tener un destino previamente establecido, pueden ser asignados a cualquier estado de la república y a cualquier tipo de obra.[47] Ligado a esto, prosigue, está el problema de la inequidad. Según él, "en 1994 hubo estados que recibieron 182.38 pesos por habitante, mientras que otros recibían por el mismo concepto 1 954.28".[48] Igualmente, agrega, la inequidad se evidencia en el hecho de que hay entidades que emplean en el gasto educativo la totalidad de las *participaciones* que reciben del gobierno federal; en otras, en cambio, este gasto representa sólo una quinta parte de las participaciones recibidas.

A propósito de las denuncias de inequidad y discrecionalidad hechas por Barrio Terrazas conviene insertar aquí una crítica hecha por Luis Aguilar Villanueva, quien explica que el sistema de participaciones a los estados, del que hemos venido hablando hasta ahora, se rige por criterios previamente establecidos. El monto total de las participaciones que le corresponde a cada estado se determina según una fórmula fija que toma en cuenta el número de habitantes, el desempeño en la recaudación y un criterio de compensación. Este último es incluido con la intención de introducir una ventaja para los estados con menor nivel de desarrollo. Sin embargo, aparte de ese sistema de participaciones regido por criterios precisos, continúa Aguilar Villanueva, existe otro tipo de subvenciones del gobierno federal hacia los estados. Esta otra forma de transferencia se realiza a través de los convenios de desarrollo social. Y es en estas otras subvenciones donde el gobierno federal puede actuar con mayor discrecionalidad.[49]

No voy a intentar evaluar la exacta veracidad de estas críticas. Lo que me interesa es señalar el debate. Pero hasta aquí, éste ha sido utilizado sólo con el fin de describir cuál es la situación de las relaciones fiscales entre los estados y el gobierno federal. A continuación voy a presentar las diferentes propuestas que se hacen ante la situación descrita.

Las propuestas en debate

Prácticamente todos los autores que se ocupan de la dimensión fiscal del federalismo mexicano proponen cambios al actual sistema de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Esto da lugar a la existencia de una amplia profusión de propuestas. Sin embargo, luego de revisarlas, uno puede identificar fácilmente cuatro líneas generales alrededor de las cuales pueden ser agrupadas las sugerencias menores. Debido en gran parte a que éstas son propuestas políticas directas, la identidad de los actores que la sostienen resulta más importante en este caso. Por esa razón, en la descripción siguiente, voy a poner atención en ese aspecto.

De las propuestas mencionadas, la más fácil de describir es una que formulan algunos miembros de los partidos de oposición.[50] Como ya antes se mencionó, los principales ingresos de los estados y municipios provienen del llamado fondo general de participaciones, que se integra con menos de 20% de las recaudaciones hechas por el gobierno federal.[51] Lo que en este caso se propone es que, para modificar la actual debilidad financiera de los gobiernos locales, ese fondo de participaciones debe ser aumentado. De hecho, según Saúl Escobar, el fondo general de participaciones debería ser duplicado.

En esta propuesta es de notarse el hecho de que si bien se aboga por un incremento en las finanzas estatales y municipales, no se intenta introducir ninguna modificación en la forma en que se organizan las relaciones fiscales entre municipios, estados y gobierno federal. En realidad, el incremento en los ingresos estatales y municipales iría acompañado de un aumento en la dependencia financiera de éstos, puesto que se reduciría la importancia relativa de sus ingresos propios.

Una propuesta diferente es la que sostiene la conveniencia de transformar el actual sistema de coordinación fiscal en uno de *coordinación hacendaria*. Esta es la propuesta de los autores del nuevo federalismo que revisamos en el apartado anterior. Aunque con algunas divergencias menores, las sugerencias hechas por miembros del PRI en fechas recientes coinciden con las líneas generales de esta propuesta.[52]

Como ya fue descrito antes, los autores del nuevo federalismo sostienen la conveniencia de redistribuir no sólo recursos sino también responsabilidades. La propuesta de crear una coordinación hacendaria que sustituya a la actual coordinación fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios es congruente con esa intención.

Los autores que hacen esta propuesta admiten que deben aumentarse las transferencias fiscales recibidas por estados y municipios. Esto se lograría básicamente mediante el incremento del fondo general de participaciones. Otra medida con este mismo propósito consistiría en ceder a los estados hasta 50% de los ingresos obtenidos mediante el impuesto al valor agregado (IVA).

Pero el componente principal de la propuesta no es ese aumento en las participaciones. Lo más importante no es que se incremente la suma que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, sino que éstos asuman mayores responsabilidades recaudatorias. Lo cual significa que el gobierno federal deberá ceder a los estados y municipios el cobro de varios impuestos que actualmente son recaudados por él. De este modo, aumentarían los ingresos propios de los estados y municipios, y disminuiría su dependencia financiera. Entre los impuestos que podrían ser redistribuidos destacan los llamados impuestos especiales, que incluyen entre otros el consumo de combustibles y energía eléctrica.[53]

Así, el elemento novedoso introducido con la creación de la coordinación hacendaria sería el incremento en las facultades recaudatorias estatales. Pero este incremento deberá ir acompañado, según la propuesta, de una mayor participación de los estados y municipios en el gasto social. Con este fin, el gobierno federal deberá fortalecer los llamados convenios de desarrollo social, y, por otra parte, dar más atribuciones a los municipios en la administración de los programas de combate a la pobreza.

Como puede verse, los cambios comprendidos en esta propuesta motivarían un incremento en los ingresos de estados y municipios. Al mismo tiempo, permitirían aumentar los

ingresos propios de éstos. Sin embargo, esos cambios servirían para complementar el actual sistema de coordinación y no para suplantarlo.

La tercera propuesta es más radical. Su exposición más completa se encuentra en una iniciativa de reformas constitucionales presentada por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en diciembre de 1992.[54] En su parte medular esta propuesta contiene dos tipos de modificaciones. La primera tiene por objetivo dar mayores recursos a las entidades federativas y a los municipios. Con este fin se propone dar a los estados y municipios el derecho sobre la mitad de los recursos obtenidos por las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales. Algo similar deberá hacerse con los *impuestos especiales,* las contribuciones de renta y el IVA. Como puede notarse, la materia que debe ser asignada a los estados y municipios, según esta propuesta, es el *ingreso* proveniente de los impuestos mencionados. No se propone asignarles directamente las facultades de recaudación. Para justificar esto, los autores de la propuesta señalan que es necesario no "distorsionar la homogeneidad fiscal en todo el territorio federal".[55]

Hasta aquí la propuesta, como se ve, sólo afectaría la proporción de recursos que recibirían los estados y municipios. Sin embargo, la segunda modificación, que según sus promotores busca "democratizar las decisiones del federalismo fiscal", va más lejos.[56] Propone crear un consejo federal tributario, que estaría integrado exclusivamente por representantes de las entidades federativas y de los municipios. Este consejo estaría dotado de atribuciones para presentar iniciativas de ley ante el Congreso federal que tengan por fin regular el cobro de los impuestos sobre los que los estados y municipios tendrían un derecho de 50% (es decir, los impuestos sobre la explotación de recursos naturales, los impuestos especiales y el IVA). Además, estaría encargado de administrar y distribuir los recursos del fondo general de participaciones.

Es fácil notar que, comparada con la anterior, la modificación a la estructura del actual sistema de coordinación que esta propuesta pretende introducir tendría un alcance mucho más profundo. Mediante la creación de ese consejo de coordinación, que estaría integrado exclusivamente por representantes municipales y estatales, aumentaría significativamente el control de los estados y municipios sobre el sistema de coordinación nacional en su conjunto.

La última propuesta es también de origen panista. Su principal promotor es Ernesto Ruffo. Esta propuesta es más radical que la anterior.[57] Prácticamente propone invertir la estructura y funcionamiento del actual sistema nacional de coordinación fiscal. Aboga por la creación de una *caja recaudadora única*, que se encargue del cobro de todos los impuestos existentes en el país. Esta caja recaudadora única deberá ser administrada por los estados, y el gobierno federal sólo tendría sobre ella facultades normativas y de supervisión. El sistema de participaciones sería el inverso del que hoy existe: de los ingresos recaudados en la caja única, el gobierno de cada estado retendría la parte que le corresponde a sí mismo y a sus municipios, y el resto sería dado como *participación* al gobierno federal.

Además, agrega Ruffo, deberá crearse un fondo de apoyo para los estados menos desarrollados, integrado por una parte de los recursos que el gobierno federal reciba de los estados en calidad de participaciones.

Antes de terminar este apartado es necesario subrayar algunas características de lo que en él ha sido descrito. Lo primero que llama

la atención es la unanimidad respecto a la necesidad de introducir modificaciones al sistema de coordinación fiscal entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Esas modificaciones tendrían por objetivo fortalecer o restablecer las relaciones de carácter federal.

En segundo lugar, destaca la intensidad del debate en torno a esas modificaciones. Los más destacados promotores de las cuatro diferentes propuestas son miembros prominentes de los principales partidos políticos. Además, también es evidente el hecho de que las modificaciones más radicales son promovidas por miembros de la oposición. De estas observaciones, podemos inferir la importancia que la materia tiene en la actividad política nacional.

Como antes se explicó, la intención principal de esta descripción no es emitir un juicio acerca de la validez de las propuestas señaladas. Su inclusión aquí tampoco supone juicio alguno sobre su viabilidad. Lo que importa resaltar es el hecho de que esos análisis y propuestas constituyen el arsenal al que los actores y analistas políticos recurren cuando debaten sobre el tema. Por lo demás, resulta obvio que esos argumentos pueden también ser utilizados, y sin duda lo son, para el debate político acerca de temas mucho más amplios.

Federalismo como arreglo político

Las interpretaciones descritas en los dos apartados anteriores tienen varias diferencias entre sí, Pero en general comparten la misma materia de análisis: la estructura administrativa y fiscal. No sucede así con el esquema que a continuación vamos a revisar. En este caso, la diferencia no radica solamente en la interpretación y en las propuestas, sino también en los términos mismos del análisis y en el conjunto de variables utilizados

Nótese, por otra parte, que las propuestas descritas hasta el momento promueven alguna forma de redistribución de las competencias gubernamentales y los recursos fiscales. Esa redistribución, según se espera, favorecería a los gobiernos estatales y municipales. Muy poco se dice, sin embargo, acerca de quienes ocupan esos gobiernos. Por lo mismo, no pueden explorarse los efectos que el cambio en la identidad político-partidaria de éstos podría tener para la vigencia del federalismo en México.

Es esto último lo que resaltan los autores que vamos a revisar a continuación. Voy a clasificar los argumentos que ellos aportan como *federalismo político,* aunque al hacerlo, se violente en alguna medida el significado de las palabras.

Muchos de los análisis y propuestas descritos en los dos apartados anteriores pueden también, con todo derecho, ser considerados como políticos, y como se verá, para los autores que revisaremos a continuación el federalismo es esencialmente un arreglo político. En ese sentido, la expresión *federalismo político* sería una imperdonable redundancia.

Con todo, creo que el uso del término se justifica. Lo expuesto en los apartados previos tiene una relación cercana con las disciplinas vinculadas a la administración pública y a las llamadas *policy sciences*. En cambio, lo que se describirá aquí pertenece más directamente al análisis de la competencia, las instituciones y los actores políticos. Por lo demás, hay que recordar que el término es usado, sobre todo, con fines clasificatorios. La exposición siguiente agregará, espero, razones que justifiquen su elección.

Carácter político del federalismo

Contra la tendencia a privilegiar, en el análisis del federalismo, los aspectos administrativos y fiscales, varios autores reaccionan en forma enérgica. Se cuestiona la importancia real que pueden tener, para la vigencia del federalismo, las medidas de descentralización administrativa y de servicios realizadas durante los últimos años en México. Este cuestionamiento va desde el escepticismo[58] hasta el rechazo abierto. "Si jugamos un poco con los vocablos –dice un autor– podemos decir que las acciones de *descentralización* del gobierno federal sólo han llegado a ser procesos de *desconcentralización*."[59] Con lo cual el autor quiere decir que la desconcentración administrativa y la cesión de algunas atribuciones de gobierno a los estados y municipios han estado acompañadas de una mayor centralización en las grandes competencias y decisiones políticas.[60] Se trata, en suma, de afirmaciones que no sólo ponen en duda la importancia de las medidas de descentralización, sino que incluso la consideran, a veces, perjudiciales para el fortalecimiento real del federalismo.[61]

Partiendo de esta crítica, se cuestiona también al nuevo federalismo, pues al concentrarse en la distribución de atribuciones, recursos y responsabilidades administrativas, no propone ninguna distribución significativa del poder político.[62] Este señalamiento es hecho generalmente por autores que critican al PRI y al gobierno. Pero, debido a que las propuestas de distribución de atribuciones y recursos ha sido igualmente sostenida por varios personajes cercanos a los partidos de oposición, la crítica también es hecha, aunque menos frecuentemente, desde el lado opuesto.[63]

Otro aspecto criticado tiene que ver con el proceso. Al destacar la importancia de la distribución de recursos y atribuciones de gobierno, parece haber una tendencia a considerar que ésas son las primeras medidas necesarias para fortalecer el federalismo mexicano. Esto es falso, sostiene, por ejemplo, Alonso Lujambio. Creer, afirma, que descentralizando recursos fiscales y atribuciones administrativas se fortalece el federalismo "equivale a poner la carreta delante de los bueyes".[64] Lo que ha debilitado al federalismo mexicano no es la enorme concentración de facultades gubernamentales, sino la excesiva centralización política. Son los cambios en esta última, concluye, los que estimulan el aumento en la discusión acerca de la distribución de facultades gubernamentales y recursos fiscales, y no al contrario.

Como se ve, las críticas hechas por los autores citados se refieren a tres aspectos: los efectos de la descentralización administrativa sobre el fortalecimiento del federalismo, la importancia de la distribución de atribuciones gubernamentales y recursos fiscales, y la posición que ocupan las reformas administrativas y fiscales en el proceso temporal de fortalecimiento del federalismo. Son muy variables el énfasis que los autores mencionados ponen cada uno de esos aspectos y la argumentación específica que se utiliza para sustentar la crítica.

Sin embargo, es evidente que todos ellos proponen una distinción fundamental, de la que se originan sus críticas particulares: la distinción entre lo que es el federalismo propiamente dicho, y la forma en que se distribuyen las facultades de gobierno, los recursos fiscales y las responsabilidades en materia de política pública. Para ellos, lo distintivo del federalismo es su condición de arreglo político. De ahí su insistencia en analizarlo, sobre todo, bajo ese carácter.[65]

Los autores y el análisis

Comparados con los artículos dedicados al análisis y elaboración de propuestas relativas al nuevo federalismo y al federalismo fiscal, los que revisaremos aquí son menos numerosos. Sin embargo, y esta es una característica importante, los análisis que en ellos se hacen se basan en una importante tradición. Muchos de los argumentos que a continuación serán expuestos guardan una relación muy cercana con varios de los más influyentes y conocidos análisis del sistema político mexicano posrevolucionario.[66]

Con respecto a los autores conviene adelantar un señalamiento. Vimos que los más destacados expositores del nuevo federalismo pertenecen, o son políticamente muy próximos, a altos niveles gubernamentales, y que en el debate acerca del federalismo fiscal participa una variedad de actores de diferentes inclinaciones políticas. En el caso presente, lo que destaca es que la gran mayoría de los autores son personajes vinculados a los partidos de oposición o son analistas académicos. La casi nula participación de autores cercanos al PRI y al gobierno resulta fácilmente explicable por la naturaleza del análisis y las propuestas que a continuación serán descritas.[67]

Al igual que en los dos esquemas anteriores, en éste también tiene una importancia básica la constatación de que el federalismo mexicano es débil, o incluso inexistente en la vida política real.[68]

Para comprender por qué es débil el federalismo mexicano hay que percatarse, según estos autores, de una característica peculiar del sistema político mexicano. El orden constitucional mexicano establece un sistema de división de poderes, con los tres poderes clásicos. Esa misma división se reproduce, gracias a la organización federal adoptada constitucionalmente, en cada una de las entidades federativas. Lo peculiar es, sin embargo, que un mismo partido tiene una presencia predominante en prácticamente todos los niveles de la estructura política establecida por la Constitución.

Recientemente este hecho ha tenido algunos cambios, pero a pesar de ellos, hasta hoy el PRI ocupa la gran mayoría de las presidencias municipales y de las gubernaturas estatales, predomina en las legislaturas de los estados, posee la mayoría de las curules en cada una de las dos cámaras que integran el poder legislativo federal, y mantiene, desde hace varias décadas, el control de la presidencia de la república. Esto, en lo que respecta a los poderes que se integran por medio de elecciones. Pero, con algunos cambios, la situación descrita vale también para el poder judicial, tanto el federal como los de los estados.

Además de su presencia predominante, hay que considerar otra característica importante del PRI: por décadas se ha mantenido como un partido con fuerte cohesión y disciplina internas. Combinados, estos dos rasgos dan como resultado el debilitamiento de la división de poderes, la cual es sustituida o contrarrestada por la colaboración y la disciplina.

Lo anterior sucede tanto con la división *horizontal* de poderes, es decir, la que se establece entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del orden federal, como con la división entre éstos y los poderes de los estados.

Ahora bien, según este análisis, el poder que pierden o ceden los titulares de los demás niveles de la estructura constitucional se concentra en la presidencia de la república. De acuerdo con una afirmación muy conocida, el presidente mexicano ocupa simultáneamente la posición de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe del partido oficial.[69]

Para entender por qué el presidente mexicano acumula mayor poder que el que normalmente tiene el jefe del ejecutivo en un régimen presidencial se ha postulado la noción de *facultades metaconstitucionales*.[70] La más importante de estas facultades es precisamente el control del partido que predomina en todos los niveles constitucionales de poder.[71]

Con esta descripción estamos ya en capacidad de aislar la principal proposición. La debilidad del federalismo mexicano se explica por la preponderancia del presidente de la república.[72] Los titulares de los poderes estatales están sujetos, sobre todo mediante la disciplina y la cohesión partidista, a la presidencia de la república.

Presidencialismo y partido predominante son, así, las dos principales variables. Nótese, sin embargo, que para que ellas tengan la importancia que actualmente poseen deben estar presentes dos elementos. El primero de ellos, ya mencionado, es la cohesión, la disciplina y la organización centralizada del PRI. El segundo es la debilidad de la competencia electoral. Conviene retenerlas porque a partir de ellas se formulan las principales opciones de cambio.

Con esto último llegamos a la segunda cuestión: ¿cómo modificar la actual debilidad del federalismo mexicano? La respuesta resulta obvia. Si lo que debilita al federalismo mexicano es la preponderancia de la presidencia de la república, entonces lo que se necesita para fortalecerlo es debilitar, moderar o acotar el presidencialismo.

La propuesta de modificar el presidencialismo no es algo exclusivo de los argumentos señalados en este apartado; son frecuentes las referencias a ese punto en los análisis del nuevo federalismo y en la discusión acerca del federalismo fiscal. Lo distintivo de los argumentos del federalismo político es, en primer lugar, la importancia que se le atribuye a tal modificación. Pero, sobre todo, la diferencia radica en la forma en que se plantea que tal modificación debe ocurrir:

> Lo que está en juego es el funcionamiento general de un sistema político que nació centralista. Y para cambiarlo hay que modificar, entre otras cosas, la importancia nuclear de la presidencia de la república: su sentido como eje de todo el sistema y, junto con ella, el papel que ha desempeñado el partido oficial como sustento de ese poder concentrado.[73]

De aquí se desprende la importancia que tiene la competencia electoral.[74] En la medida en que la oposición logre conquistar posiciones en los estados y municipios, el control de éstos por medio del PRI se debilitaría. Una de las más importantes facultades metaconstitucionales del presidencialismo quedaría suspendida. Lo que, a su vez, tendría un efecto revitalizador sobre el federalismo mexicano.[75]

Hay, sin embargo, otro mecanismo que permitiría debilitar el control metaconstitucional que el presidente ejerce sobre las autoridades estatales: la transformación interna del PRI, y especialmente su descentralización. La importancia que esto tendría es subrayada muy frecuentemente. Al fortalecerse las fuerzas locales del PRI, las autoridades emanadas de él podrían hacerse más independientes respecto a la presidencia de la república. De ese modo, al debilitarse el control que el presidente de la república ha ejercido sobre los estados y municipios –gracias a la existencia de un partido altamente cohesionado y con fuerte disciplina–, el federalismo se fortalecería.[76] Ese proceso de descentralización, se añade, tendría que darse también en los partidos opositores.[77]

Relacionado con lo anterior, se propone con frecuencia una modificación institucional que podría contribuir a afirmar a las fuerzas

locales frente al poder del presidencialismo. Hasta hoy, debido a que la reelección de los legisladores está prohibida constitucionalmente, es imposible la realización de una carrera parlamentaria. Ese hecho, a la vez que acentúa la debilidad del Congreso frente al ejecutivo, dificulta el establecimiento de una relación más estrecha entre los legisladores y sus distritos de procedencia, puesto que su carrera polica no depende de ellos. En consecuencia, se argumenta, si se quiere contribuir al fortalecimiento del federalismo debe autorizarse la reelección en el Congreso.[78]

Como en los casos anteriores, quisiera subrayar brevemente algunas de las características generales de lo que aquí fue descrito. En primer lugar está el cuestionamiento a la importancia que, para el fortalecimiento del federalismo, tienen los cambios que se proponen a la actual distribución de funciones gubernamentales y recursos fiscales. En segundo lugar, destaca la importancia que instituciones políticas como el presidencialismo, la división de poderes y los poderes estatales tienen en este análisis. Finalmente, también es de notarse el lugar destacado que ocupa la competencia electoral y los cambios en el sistema de partidos.

Por otra parte, es notorio el hecho de que frente a las detalladas propuestas hechas por el nuevo federalismo y las surgidas en la discusión sobre el federalismo fiscal, las expuestas en este apartado tienen un carácter más general. Existen, sin embargo, varios argumentos específicos que retomaremos en los dos capítulos próximos.

Antes de terminar este apartado quisiera describir brevemente un sugerente análisis que, aplicando varios de los argumentos mencionados aquí, ha sido elaborado para intentar dar cuenta de la relación entre federalismo y transición a la democracia en México. Me refiero a la "vía federalista de transición a la democracia" propuesta por Alonso Lujambio. Naturalmente, esto no debe movernos a olvidar que otros argumentos sobre el tema, sin duda muy valiosos, han sido elaborados por varios otros autores. De hecho, en los dos capítulos siguientes habremos de retomar varios de ellos. Debe señalarse, no obstante, que en los últimos años ha sido Lujambio quien más insistentemente se ha referido a ese tema. Esa es la principal razón para justificar la descripción que a continuación se hace.

La vía *federalista* de la transición a la democracia

Lujambio lamenta el hecho de que los estudios de la transición democrática concedan poca importancia a las instituciones del régimen autoritario desde el cual comienza la propia transición. Esa actitud, admite, se justifica cuando el cambio político se da como consecuencia de un colapso del régimen autoritario. Pero en muchas ocasiones no ha sido ese el caso. Y en México, según todas las evidencias, varias instituciones importantes del régimen que está cambiando sobrevivirán a la transición. Lo cual demuestra la necesidad de estudiar cómo ellas pueden influir en el proceso mismo del cambio político.

Entre estas instituciones, Lujambio destaca tres: el presidencialismo, el sistema electoral mixto y el federalismo. Nadie propone en serio que, al transitar a la democracia, México tenga que transformarse en una república unitaria con régimen parlamentario.[79] El problema es que, según lo demuestran los estudios teóricos al respecto, el presidencialismo tiende a acrecentar los efectos de la competencia. El hecho de que la elección presidencial sea, con mucho, la más importante y que

en ésta se dé un juego de suma cero, en que el ganador toma todo, hace difícil la cooperación entre los contendientes precisamente cuando para el éxito de la transición es más necesaria la colaboración entre ellos.

Pero el problema no es únicamente que el presidencialismo tienda a maximizar la competencia y, por lo mismo, a reducir las posibilidades de colaboración. Dada la conformación del sistema de partidos en México, el triunfo de la oposición en la elección presidencial resulta bastante difícil. El frente opositor está dividido en dos partidos, y la alianza electoral entre ellos es improbable. Así, el PRI puede explotar las ventajas de enfrentar a una oposición dividida en una elección en la que sólo puede haber un ganador.

El carácter *excluyente* del presidencialismo parece dificultar así el éxito de la transición a la democracia. Sin embargo ese carácter puede ser atemperado por otra de las características destacadas de la institucionalidad política mexicana: el federalismo. En efecto, desde el punto de vista teórico, el federalismo brinda las opciones de integración que niega el presidencialismo. Si en la elección presidencial la colaboración entre los partidos es bloqueada y dificultado el triunfo de la oposición, en los otros niveles de la organización federal ambas cosas resultan posibles. La presidencia no puede ser compartida, pero algunas gubernaturas sí. De ese hecho se desprenden varias consecuencias importantes. Compartir el poder aprovechando la estructura federal puede estimular la cooperación entre los diferentes partidos. Puede ayudar, a la vez, a la integración de la elite política. Lo que, por su cuenta, puede servir para preparar a los miembros de la oposición en las tareas del gobierno. E incluso puede ayudar a inhibir las tendencias antisistema de los opositores, toda vez que la participación en el gobierno ayuda a moderar las expectativas de transformación que promueve la oposición.

Esas son las posibilidades teóricas que resultan de la combinación de presidencialismo y federalismo. Tales posibilidades, según el autor que estamos revisando, se han hecho efectivas en la política mexicana. Según él, en México la transición a la democracia se inició en 1988. Ese año el candidato presidencial priista llegó al cargo con una elección cuestionada y, en todo caso, con una muy escasa mayoría. Pero más significativo para el proceso político posterior fue el hecho de que, como consecuencia de esa elección, el partido del presidente ya no obtuvo la mayoría calificada del Congreso de la Unión. Como se sabe, para hacer modificaciones a la Constitución se necesita, entre otras cosas, el apoyo de por lo menos dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Y la realización del programa político del presidente necesitaba introducir varias reformas constitucionales, lo cual significaba que el presidente y su partido tenían forzosamente que negociar con la oposición. A partir de este hecho se abrieron para ésta importantes oportunidades de acceso al poder.

Las dos principales fuerzas opositoras se comportaron en forma diferente. Como es de sobra conocido, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional optaron por la confrontación entre sí. Se excluyó de ese modo toda posible colaboración del PRD con el gobierno y su partido. El PRD prefirió dirigir la mayor parte de sus expectativas y esfuerzos a las siguientes elecciones presidenciales. Al contrario, y esto es también sumamente conocido, el Partido Acción Nacional optó por la colaboración con el gobierno federal. A cambio de su apoyo en la Cámara para la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el eje-

cutivo federal, el PAN exigió que se le reconocieran sus triunfos en el nivel local, aprovechando de esta forma la estructura federal que establece la Constitución mexicana. Así, en 1989 el PAN conquistó, en Baja California, la primera gubernatura de la oposición. Con lo cual se inició lo que el autor denomina la pluralización del federalismo mexicano.

Una de las consecuencias de ello está relacionada con la estructura interna de los partidos. Según Lujambio, el hecho de que el aumento de la competencia se dé en un marco federal estimula la federalización interna de los partidos políticos. Apoya esta afirmación en el hecho de que teóricamente se ha demostrado que en un sistema federal los partidos que tienen una estructura descentralizada compiten con ventaja frente a los partidos centralizados. Esto es así porque aquéllos son más sensibles a las demandas locales. Tal efecto, constata el autor, se ha manifestado en México. Lo más notorio es el proceso de descentralización –"territorialización"– interna que el PRI comenzó a partir de su XIV Asamblea. Por otro lado, añade, el PAN ya era desde antes de 1988 un partido con relativa descentralización; un reto semejante enfrenta el PRD.[80]

Del segundo rasgo ya se habló al principio de este apartado. Con el acceso de miembros de la oposición a los gobiernos estatales se potencia la importancia del federalismo. El aumento en el debate acerca de la distribución de recursos fiscales y atribuciones administrativas es una consecuencia de este hecho.

Pero si uno de los efectos de la colaboración del PAN en el Congreso federal fue facilitar el acceso de la oposición a algunas gubernaturas estatales, hecho que a su vez revitalizó el federalismo mexicano, hubo sin embargo un resultado de esa colaboración que actuó en sentido inverso. En efecto, el apoyo panista a las iniciativas del PRI en la Cámara de Diputados ayudó a alargar la existencia de la llamada *cláusula de gobernabilidad.* Esta cláusula permite la sobrerrepresentación del partido que obtiene más votos que sus competidores. Por medio de ella, el PRI obtuvo la mayoría simple que es necesaria para aprobar toda legislación secundaria, es decir, no constitucional. Sobre esa base, prosigue Lujambio, el PRI pudo por sí solo aprobar una política de gasto que en muchas ocasiones actuó en contra del federalismo al permitirle al gobierno federal, y particularmente al jefe del ejecutivo, el manejo discrecional del gasto público dirigido a los estados. La forma en que a menudo funcionó el programa nacional de Solidaridad es un ejemplo claro de este hecho.

La siguiente característica tiene también una apariencia contradictoria. Como ya se ha venido repitiendo, la elección de 1988 rompió el control que hasta entonces el PRI había tenido de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, lo cual obligó al ejecutivo a buscar la colaboración de un partido opositor. Pero ese hecho no afectó la hegemonía priista en las legislaturas estatales. Esto último permitió que continuaran vigentes en los estados leyes electorales que no garantizan elecciones limpias. De esa forma se llegó a la paradójica situación de que para hacer posible el acceso de la oposición a los puestos estatales –y con ello posibilitar el fortalecimiento del federalismo– era necesaria la intervención del gobierno federal. Para hacer avanzar el federalismo se hizo necesario negociar en el nivel federal y conseguir la intervención de las autoridades centrales. Ese es el origen de lo que se ha conocido, según Lujambio equivocadamente, como *concertacesiones.*[81]

La quinta característica señalada por Lujambio es más reciente. Según él, hasta 1994 la relación entre los tres principales

partidos se mantuvo tal como fue descrita antes. Mientras el PAN colaboraba en el nivel federal y obtenía avances en los estados, el PRD continuó confiando en la elección presidencial. Sin embargo, a partir de que estuvo lejos de triunfar en esta elección, según Lujambio, el PRD reconsideró su actitud. Después de las elecciones de 1994, escribe, "el federalismo aparecía otra vez, pero ahora para todos los actores de la oposición y para el propio presidente, como el ámbito por excelencia que trazará una ruta de transición democrática viable".[82]

La última característica del proceso que aquí se ha venido describiendo tiene que ver con la agenda actual. No es suficiente que los partidos políticos logren pactar una reforma definitiva de las leyes electorales mexicanas. Por lo que ya se ha descrito antes, resulta evidente que deben ser reformadas en el mismo sentido las leyes locales. Esa sería, insiste Lujambio, la única forma de evitar que para hacer efectivos los triunfos de la oposición –y con ello el fortalecimiento del federalismo– se tenga que recurrir al ejecutivo federal. Ambas reformas están entrelazadas: si en los estados no se reconocen los triunfos electorales de los partidos de oposición, éstos amenazan con retirarse de la mesa de negociación para la reforma federal.

Existen dos salidas posibles a esta situación, observa Lujambio. Una es reformar la Constitución para incluir en ella los principios que regulen tanto las elecciones federales como las locales. Otra es otorgar a la Suprema Corte de Justicia, también mediante una reforma constitucional, la facultad de resolver acerca de demandas de inconstitucionalidad de las leyes electorales, incluyendo las de los estados.

En todo caso, concluye el autor, lo que resulta claro es la estrecha relación que en México tienen el federalismo y la transición a la democracia. Por esa razón, la continuación exitosa de ésta depende ahora de un esfuerzo compartido por los partidos de oposición, el presidente de la república y los grupos más tolerantes de su partido para "domar" a quienes Lujambio considera "los sectores más reacios a iniciar un cambio político de fondo": los aparatos priistas locales.[83]

Como en los casos anteriores, antes de cerrar este apartado voy a resaltar algunas características de lo que aquí se describió, con el fin de que sean utilizadas en la visión crítica que se hará en el próximo capítulo.

En primer lugar, destaca la conexión que el autor hace entre federalismo y transición a la democracia en México. Aunque admite que los grupos priistas locales pueden intentar cobijarse bajo el federalismo para mantener reglas no democráticas, parece finalmente sostener que sólo merece ser llamado federalismo el que es democrático.

> Decir, por ejemplo –señala–, que en el caso de Guanajuato [cuando el gobierno federal intervino para modificar el resultado oficial de la elección de gobernador] no se respetó la voluntad popular y se violó el federalismo es surrealista, porque supone que la elección fue limpia y que ganó el PRI legítimamente, al tiempo que entiende la idea de federalismo más ligada a la de feudalismo que a otra cosa.[84]

De aquí resalta otra característica del esquema analítico de Lujambio: su optimismo. Confía no sólo en el éxito de la transición a la democracia y en el fortalecimiento del federalismo. También parece seguro de que, en el caso mexicano por lo menos, democracia y federalismo se sostienen mutuamente.

Por último, es preciso tener en cuenta que el análisis hecho por Lujambio tiene como variables principales a las instituciones políticas. Y de éstas, selecciona aquellas que tienen que ver con la actividad de los partidos. Esto significa que, en términos generales, su análisis deja fuera la posible influencia que otras variables podrían tener en el tema.

Notas

[1] La lista completa de los artículos de revistas revisados está en la bibliografía.

[2] Véase Gil Villegas, "Descentralización", 1986; Castillo, "Batalla", 1996 y Córdova, "Federalismo", 1994. En realidad, las opiniones de Gil Villegas sobre este punto, no se refieren estrictamente al federalismo sino a la descentralización. En el siguiente capítulo retomaremos la discusión acerca de la relación entre federalismo y democracia.

[3] Naturalmente estuvo a discusión –y continúa estándolo– si fue la vigencia del federalismo lo que contribuyó a la debilidad institucional o si, al contrario, fue ésta lo que permitió el fortalecimiento *de facto* de los estados. Véase cap. 1.

[4] Poder Ejecutivo Federal, *Plan,* 1995, pp. 59-62 y 177.

[5] Ernesto Zedillo, "Nuevo federalismo: estados soberanos y municipios libres", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional,* 7 de mayo de 1995.

[6] Esto último fue sostenido en forma particularmente enfática en la reunión del presidente con los senadores de la LVI Legislatura el 7 de diciembre de 1994. Véase *El Gobierno Mexicano,* núm. 1, diciembre 1994, pp. 89 y ss.

[7] Para comprobar la importancia que esta aseveración tiene en el nuevo federalismo puede revisarse: Zedillo, "Nuevo", *loc. cit.* También los discursos presidenciales recopilados en *El Gobierno Mexicano* que se citan en la bibliografía.

[8] Una descripción de la federalización educativa puede encontrarse en Arnaut, "Federalización", 1994, así como en Latapí, "Federalismo", 1995. Para una explicación hecha directamente por los promotores del proceso puede consultarse: Moctezuma, "Expresión", 1992; Zedillo, "Por qué", 1992, y García, "Federalismo", 1992.

[9] Los convenios de desarrollo social son acuerdos mediante los cuales los gobiernos de los estados y el gobierno federal deciden la realización de obras y comparten los gastos de éstas.

[10] Una buena y breve descripción del lugar que ocupan las medidas fiscales y hacendarias en el nuevo federalismo se encuentra en Luis Aguilar, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional,* 7 de mayo de 1995.

[11] Poder Ejecutivo Federal, *Plan,* 1995, p. 60.

[12] *El Financiero,* 6 de diciembre de 1995, p. 46. La cita es extraída del artículo de Jiménez, "Auténtico". Las *cursivas* son del original.

[13] Este proceso de centralización arranca desde los primeros años posrevolucionarios. La primera reforma constitucional que se hizo en dicho periodo fue la *federalización* de la educación. Mediante esa federalización, la mayor parte de la responsabilidad educativa fue transferida de los gobiernos locales hacia el gobierno federal. Reformas constitucionales posteriores hicieron crecer las atribuciones que en los artículos 73, 74 y 76 se le señalan al gobierno federal. Para dar una idea de la magnitud de ese proceso de crecimiento y centralización de atribuciones y recursos, considérense los siguientes datos. Al iniciarse la revolución mexicana la administración federal tenía 64 000 empleados. Al terminar el gobierno de Cárdenas ese número se había elevado a cerca de 200 000. En 1982 había rebasados los 2 000 000. (Los datos son tomados de Bartlett,"Discurso", 1995.) Como

consecuencia de semejante crecimiento, no sólo aumentaron las demandas que se hacen al gobierno federal y se redujo la capacidad de los gobiernos estatales, también se hizo difícil el control de la gigantesca estructura burocrática por parte de los funcionarios de alto rango. Para un análisis de estos y otros problemas similares en el aparato educativo, véase Arnaut, "Federalización", 1994.

[14] Véase Guerrero "Nuevo", 1992. Para una descripción del nuevo federalismo estadunidense Peterson, Rabe y Wong, *When*, 1986.

[15] Véase Salinas, "Reformando", 1990. Para una defensa de la conveniencia de incluir cambios en el régimen político, véase González, "Reforma", 1991; Zamítiz "Reforma", 1991. Algo parecido puede encontrarse en la plataforma electoral del PRI en 1994: "En los últimos años los mexicanos hemos sido testigos de un proceso de reforma del Estado. En la actualidad contamos con un Estado que se concentra con mayor efectividad en sus funciones públicas esenciales... El siguiente paso es una profunda reforma de gobierno", Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993, p. 127.

[16] Una revisión de *El Gobierno Mexicano*, publicación que recoge los principales discursos e intervenciones del presidente de la república, puede servir para ilustrar este hecho. En el índice por materias de todos los números mensuales publicados entre 1990 y 1995 el término federalismo aparece una sola vez, y corresponde a un discurso que en representación del presidente dio el entonces secretario de Educación, Ernesto Zedillo. Véase *El Gobierno Mexicano*, todos los números publicados en 1990-1995.

[17] Zedillo, "Por qué", 1992, p. 8.

[18] *Ibid.*; Moctezuma, "Expresión", 1992, y García, "Federalismo", 1992. Los dos últimos autores eran, respectivamente, subsecretario de coordinación educativa y oficial mayor de la Secretaría de Educación Pública.

[19] La federalización "significa para la SEP una descarga de demanda operativa muy importante, que le permitirá dar una mayor atención a aspectos sustantivos de la educación tales como: la normatividad, la evaluación, el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, asegurar el carácter nacional de la educación, la permanente revisión y estructuración de los planes y programas de estudio...", Moctezuma, "Expresión", 1992, p. 18.

[20] Estos argumentos pueden encontrarse en Zedillo, "Por qué", 1992, p. 8.

[21] Este argumento puede ser visto en Moctezuma, "Expresión", 1992, p. 18.

[22] "Una responsabilidad clara del gobierno federal, en el marco de una auténtica organización federalista, es la de promover la solidaridad, a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, para compensar y aliviar los rezagos sociales." "Por encima de demarcaciones territoriales, la solidaridad con quienes menos tienen es una motivación que impulsa el esfuerzo de toda la nación. Es facultad y responsabilidad del gobierno federal coordinar acciones para corregir las inequidades palpables que subsisten", García, "Federalismo", 1992, p. 12.

[23] Luis Donaldo Colosio, "La única continuidad que propongo es la del cambio", *El Nacional*, 7 de marzo de 1994, pp. 8 y 9.

[24] *Ibid.*, p. 8

[25] Ernesto Zedillo, "Toma de posesión de Ernesto Zedillo", *La Jornada*, 2 de diciembre de 1994, pp. I-V.

[26] *Ibid*, pp. III-IV.

[27] Hay muchas referencias a la posición que el nuevo federalismo ocupa en la política del gobierno de Ernesto Zedillo. Como ejemplo puede considerarse un discurso pronunciado en Monterrey en abril de 1995. Ahí, Zedillo habló del "propósito federalista que anima a mi gobierno". Zedillo, "Firma", 1995b.

[28] Zedillo, "Reunión", 1994a, p. 75.

[29] Véase *El Gobierno Mexicano*, núm. 1, diciembre de 1994, p. 75; núm. 3, febrero de 1995, p. 191; núm. 5, abril de 1995, p. 149; núm. 6, junio de 1995, pp. 21 y 23; núm. 7, julio de 1995, p. 119; núm. 10, septiembre de 1995, p. 199.

[30] Se trata en realidad de cinco ponencias y una entrevista: Enrique Burgos, "El municipio y la cuestión social"; Diódoro Carrasco Altamirano "Por un desarrollo más justo y equilibrado", y Jesús Murillo Karam, "Voluntad histórica y fuerza de unidad", ponencias presentadas en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional*, 7 de mayo de 1995; Manuel Bartlett, "Discurso", 1995; Rizzo, "Ponencia", 1995, y la entrevista con el gobernador del estado de Querétaro, en Burgos, "Federalismo", 1995.

[31] "El avance hacia un federalismo real debe darse en varios frentes. El fortalecimiento de los ingresos y del gasto de los estados y municipios habrá de ir acompañado de mayores poderes y competencias, así como del perfeccionamiento de los sistemas de control, seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno." Rizzo, "Ponencia", 1995, pp. 32-33.

[32] Bartlett, "Discurso", 1995, pp. 16 y 17.

[33] "Vemos en el debilitamiento del gobierno federal una semilla tan peligrosa como es la debilidad de los municipios y estados." Jesús Murillo Karam, "Voluntad", *loc. cit.*, p. 14.

[34] El nuevo federalismo "busca constituir un orden político con el que evitamos una centralización que ahoga las potencialidades regionales, pero también evita una descentralización desmedida que disuelve el proyecto nacional", Enrique Burgos, "Municipio", *loc. cit.*, p. 11.

[35] Véase especialmente, Jesús Murillo Karam y Diódoro Carrasco, *loc. cit.*

[36] "Las propuestas que tienden a sustituir la forma organizativa del gobierno nacional por colegios de partes, chocan con el equilibrio republicano y sustituyen las funciones de órganos constitucionales, democráticos y plurales que tienen ese propósito", Jesús Murillo Karam, "Voluntad", *loc. cit.*, p. 14.

[37] "¿Qué creen que pasa cuando a veces me encuentro con mis compañeros gobernadores? ¡Duro Ruffo, dales Ruffo! Eso es fuera de grabadora. Así es, cada quien tiene su estado y es el gobernador del estado y no es provincia. Se trata como provincia y les ha de ir peor, pero no se animan a decir nada", Ruffo, "Momento", 1992.

[38] Para una descripción del sistema antes de la citada ley puede revisarse Garza, "Federalismo", 1992, pp. 36-39; también Urzúa, "Notas", 1995, pp. 34 y ss.

[39] Tomo esta información de Arellano, *Federalismo*, 1994, pp. 36 y ss.

[40] En 1994 representó 19.6%. Véase en *ibid.*, p. 50.

[41] De este 20%, según datos citados por Saúl Escobar, 17% es transferido a los estados y 3% a los municipios. Véase Escobar, "¿Hacia?", 1995, p. 48.

[42] Para una descripción de las cifras al respecto, véase Urzúa, "Notas", 1995. También De la Garza,"Federalismo", 1992.

[43] Véase Arellano, *Federalismo*, 1994, pp. 45 y 63.

[44] *Ibid.*, p. 46.

[45] Saúl Escobar, sostiene que, en suma, en las finanzas municipales los ingresos propios constituyen sólo 0.5%. Escobar, "¿Hacia?", 1995, p. 48.

[46] Terrazas, "Ponencia", 1995.

[47] *Ibid.*, p. 21.

[48] *Ibid.*, p. 22.

[49] Véase Luis Aguilar Villanueva, "El federalismo", *loc. cit.* Esas y otras consideraciones llevan al autor a declarar que "la causa principal de la desigualdad regional mexicana es la centralización fiscal". *Ibid.*

[50] Para detalles sobre esta propuesta puede consultarse, entre otros, Escobar, "¿Hacia?", 1995. El autor es miembro, por el PRD, de la LVI Legislatura federal. Propuestas similares, con algunas variaciones en los porcentajes, pueden encontrarse en otros autores perredistas. Véase Liévano, "Autonomía", 1995; Escobar y Sánchez, "Reforma", 1995. La propuesta oficial del partido es, sin embargo, diferente; la comentaremos en el capítulo 5.

[51] En sentido estricto, como ya antes se aclaró, el fondo general de participaciones se integra con menos de 20% de la llamada recaudación federal participable. Esta última, como también se señaló, está formada por los impuestos cobrados por el gobierno federal más los ingresos provenientes de minería y petróleo.

[52] Véase, por ejemplo, Sánchez, Sauri y Godina, "Federalismo", 1995. Los tres autores son legisladores federales por el PRI. También, Arellano, *Federalismo*, 1994.

[53] La lista de estos *impuestos especiales* se encuentra en la fracción XXIX del art. 73 constitucional.

[54] Partido Acción Nacional, *Federalismo*, 1992.

[55] *Ibid.*, p. 21.

[56] *Ibid.* p. 22.

[57] Para la descripción de esta propuesta véase, Ruffo, "Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional*, 7 de mayo de 1995. También Ruffo, "Federalismo", 1995, y "Momento", 1992. La misma propuesta es presentada, aunque en términos sensiblemente más moderados, por Medina, "Ponencia", 1995.

[58] "La complejidad de la función administrativa está llevando a que desde la propia cumbre del poder se impulse la descentralización de algunas tareas que hasta ahora eran responsabilidad directa y casi exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, aún es muy pronto para saber si estos impulsos[...] de descentralización limitarán de manera efectiva el gran poder político acumulado en la presidencia", Meyer, *Segunda*, 1992, p. 35.

[59] Morales "Federalismo", 1991, p. 26.

[60] "El proyecto de descentralización no ha tenido resultados favorables porque su verdadero objetivo no es el de lograr una verdadera autonomía[...], sino el de trasladar algunas funciones administrativas que permitan disminuir el gasto público, sin que el gobierno pierda sus facultades decisorias en los asuntos políticos y económicos más importantes del país", *ibid.*, p. 24.

[61] Mauricio Merino señala que existen "trampas" al fortalecimiento del federalismo mexicano, es decir, propuestas que aparentemente ayudarían a su desarrollo pero que en realidad operan en sentido opuesto. Una de tales trampas, agrega, es "la descentralización desde arriba, descentralización entendida como un asunto exclusivamente administrativo", Merino, "Chiapas", 1994, pp. 66-67.

[62] "La gran falla (del nuevo federalismo) de Ernesto Zedillo radica en su nula redistribución del poder político. Él aún no da seña alguna de estar dispuesto a sacrificar un solo pelo de esos poderes ilegítimos mediante los cuales la presidencia ha usurpado la soberanía del pueblo." Antonio Haas, "Federalismo renovado u original", *Excélsior*, 20 de abril de 1995, p. 7.

[63] Véase Miguel González Avelar, "De reelección y federalismo" y "Federalismo en riesgo" ambos publicados en *Excélsior*, 29 de mayo y 7 de agosto de 1995, respectivamente.

[64] Alonso Lujambio, "Federalismo, impulsor de la transición democrática en México", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.

[65] "Podemos distinguir dos tipos de descentralización: la política o federalismo, y la descentralización por establecimientos públicos o administración especial, lo que comúnmente se conoce como desconcentración o descentralización administrativa o burocrática." Morales, "Federa-

lismo", 1991, p. 20. "El federalismo es en primer lugar un arreglo institucional para la política, con repercusiones, sí y por supuesto, económicas y administrativas." Alonso Lujambio, "Federalismo", *loc. cit.*, p. 29.

[66] Por ejemplo, Cosío, *Sistema*, 1976; González, *Democracia*, 1985; Carpizo, *Presidencialismo,* 1978.

[67] De hecho, entre los autores retomados en este esquema, el único perteneciente al Partido Revolucionario Institucional es Miguel González Avelar. Pero su coincidencia con los argumentos expuestos aquí se limita solamente a dos puntos: la crítica a la descentralización administrativa y fiscal, y la propuesta de la reelección en la Cámara de Diputados. En el caso de Jorge Carpizo, basta fijarse en la fecha en que fue escrito el libro al que aquí se hace referencia (1978) y el carácter predominantemente académico de los argumentos expuestos en él.

[68] "Seguimos pensando que las grandes soluciones sólo pueden tener lugar en el ámbito del gobierno de la república[...]Las verdaderas decisiones de México dependen del centro", Merino, "Chiapas", 1994, p. 66.

[69] El grado en que efectivamente se concentra el poder en manos del presidente ha sido, por supuesto, objeto de controversia. Las posiciones van desde aquella que lo considera como un monarca sexenal absoluto, hasta la que sostiene que la presidencia siempre ha estado acotada y obligada a negociar con las facciones y grupos que se mueven dentro de su partido.

[70] La expresión se hizo famosa a partir del libro de Carpizo, *Presidencialismo*, 1978.

[71] *Véase* Carpizo, *ibid.*, y Meyer, *Segunda*, 1992.

[72] "El hecho de que, a partir de los años treinta, un partido hegemónico haya ocupado todos los espacios constitucionales de nuestro sistema republicano ha provocado que el federalismo mexicano haya aparecido a ojos de mexicanos y extranjeros como una fantasía", Lujambio, "Federalismo", 1994, p. 20.

[73] Merino, "Chiapas", 1994, p. 67.

[74] Necesitamos "gobiernos menos preocupados por las simpatías del presidente de la república, y más responsables ante los electores y ante las instituciones públicas de cada región. De lo contrario no habrá nunca relaciones intergubernamentales, sino instrucciones giradas desde la capital." *Ibid.*, p. 67.

[75] "Es, primero que nada, la novedosa pluralidad del federalismo mexicano la que lleva a repensar, desde las instituciones, con una diversidad de actores políticos, con una nueva agenda, la naturaleza del federalismo[...] Sólo puede potenciarse el federalismo en la pluralidad política", Alonso Lujambio, "Federalismo, impulsor", *loc cit.*

[76] "El control de las bases del partido sobre quienes ocupen los puestos de elección popular, podría llevar a una independencia relativa de munícipes, gobernadores, diputados y senadores respecto al centro del poder, del cual hasta hoy ha dependido su elección: la presidencia. Esto, a su vez, podría propiciar el funcionamiento real de la división de poderes, incluso si no se modifica la posición dominante del PRI frente a los partidos de oposición", Meyer, *Segunda,* 1992, p. 80.

[77] Sobre la importancia de la *descentralización* o *federalización* de los partidos, véase Gastón García Cantú, "Federalismo, ficción o verdad", *Excélsior*, 24 de octubre de 1995; Meyer, *Segunda*, 1992, y Lujambio, "Federalismo", 1994.

[78] "Mientras el pueblo no pueda reelegir a sus legisladores, éstos nunca representarán la voluntad del pueblo ni de los estados, sino solamente la voluntad del presidente de la república o de sus líderes partidistas. Sin la posibilidad de reelegir a quienes mejor los representan, los estados jamás podrán ejercer sus derechos federales..." Antonio Haas, "Federalismo", *loc. cit.* Véase también Miguel González Avelar, "Reelección", *loc. cit.*, y Alonso Lujambio, *Federalismo,* 1995.

[79] "En relación con el tema del federalismo prevalece una coincidencia fundamental en cuanto a darle plena vigencia en nuestra vida pública. En México, nadie, en efecto, sostiene actualmente planteamientos teóricos en favor del centralismo". Enrique Burgos, "Municipio", *loc. cit.*, p. 11.

[80] Una explicación breve de la posición de Alonso Lujambio sobre la *federalización* de los partidos se encuentra en "Federalismo", 1994. Una interpretación de los efectos de los cambios en los apoyos regionales de los partidos puede encontrarse en Lujambio, *Federalismo,* 1995, pp. 107-157.

[81] En el caso del PRD, añade Lujambio, la intervención del ejecutivo federal en los conflictos estatales tuvo el sentido opuesto. En lugar de servir para hacer valer los posibles triunfos de ese partido, el PRI y el presidente actuaron para contenerlo, véase Lujambio, *Federalismo,* 1995, pp. 38-42.

[82] *Ibid.*, p. 45. "En la transición mexicana a la democracia –agrega más adelante– ya todos los partidos son federalistas."

[83] *Ibid.*, p. 49.

[84] *Ibid.*, p 141.

4. VISIÓN GENERAL Y CRITÍCA

Introducción

Los análisis sobre el federalismo mexicano descritos en el capítulo anterior tienen, a pesar de su evidente variedad, varios rasgos en común. Uno de ellos, sin duda muy notorio, es su énfasis en la parte propositiva. Gran cantidad de su argumentación se dedica a la formulación, evaluación y crítica de propuestas.

No se necesita consumir gran energía intelectual para explicar ese énfasis. Es ya un lugar común que el país está pasando por una etapa de cambios políticos. Y, obviamente, cuando los cambios florecen las propuestas vienen a ocupar la parte más importante de la agenda.

Con todo, me parece que es metodológicamente útil comenzar dejando de lado esa parte más vistosa del debate y concentrar primero la atención en el diagnóstico. El rasgo más visible del diagnóstico del federalismo mexicano actual es, como ya se ha mencionado en varias partes de este trabajo, la afirmación de su escasa vigencia. Es casi unánime el acuerdo acerca de que entre las disposiciones constitucionales mexicanas, ajustadas en términos generales al modelo federal clásico, y la vigencia práctica del federalismo, existe una distancia considerable.

Existen divergencias en cuanto a la magnitud que se le atribuye a esa distancia. Para dar una idea de eso podemos fijar la atención en dos extremos. Hay quienes proponen el *fortalecimiento* del federalismo, mientras otros hablan de la necesidad de un *auténtico* federalismo. En el primer caso se reconoce la debilidad del federalismo mexicano pero no se niega su existencia; en el segundo, en cambio, se afirma implícitamente que hasta hoy no ha habido un federalismo verdadero. De todas formas, lo que resulta claro es el reconocimiento –o la denuncia– de la escasa vigencia práctica del modelo federal establecido en la Constitución.[1]

Es en ese contexto, me parece, que hay que situar las afirmaciones que hacen los promotores del *nuevo federalismo* en contra del "centralismo autoritario y soberbio"; o las críticas de los analistas del federalismo fiscal a la dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales, y, por supuesto, también las afirmaciones de quienes ponen el énfasis en la centralización política existente a pesar de la Constitución federal.

Pero a partir de esa coincidencia los análisis se separan. Se dan diferentes razones para explicar un mismo hecho: la divergencia entre el modelo federal establecido en la Constitución y la práctica política efectiva. Algo similar ocurre con las propuestas.

En el capítulo anterior nos conformamos con advertir este hecho. Ahora debemos ocuparnos directamente de él. Se trata, para decirlo brevemente, de decidir qué es lo más importante para la vigencia de la organización federal: si la distribución de atribuciones administrativas, facultades de gobierno y recursos fiscales, o la identidad partidista de las autoridades estatales y municipales. Como se recordará, la primera posición es sostenida por los promotores del nuevo federalismo y por varios de los que intervienen en el debate sobre el federalismo fiscal; la segunda por quienes elaboran los argumentos que nosotros hemos clasificado como *federalismo político.*

¿Atribuciones o autonomía?

Tenemos ahí una disyuntiva. No debemos, caer en el viejo y gastado dilema del huevo y la gallina. Una salida extremadamente cómoda es declarar que todo es importante. Pero nos sería muy poco útil. Lo que se necesita es demostrar cómo cada cosa puede ser importante, y cómo pueden combinarse una con otra.

Intentando hacerlo, voy a proponer a continuación un modelo. Obviamente, no pretendo para él una validez universal. Tampoco espero que sea novedoso. Sí creo, en cambio, que puede ser útil para interpretar y organizar, en una visión global, los análisis y propuestas sobre el federalismo mexicano descritos en el capítulo anterior.

Voy a exponerlo en dos partes. En la primera voy a hacer la descripción más abstracta. Basándome en ella, trataré de insertar, en la segunda parte, las referencias a los materiales descritos en el capítulo anterior. Para evitar repeticiones, y buscando también hacer la exposición en la forma más clara posible, voy a limitarme a señalar sólo los argumentos generales de estos últimos. Confío en que no resulte de ahí una simplificación excesiva, o en todo caso que las afirmaciones que se hagan tengan también alguna validez para los detalles excluidos.

El modelo[2]

Para que pueda ser considerada federal, la organización política de un país debe cumplir, por lo menos, con una condición básica. Deben coexistir, dentro de una misma nación, dos órdenes jurídicos que sean, en principio, independientes entre sí: el orden federal y el orden de los estados. Combinados, forman un orden que los engloba a ambos: el orden nacional.

Esta condición básica deja, empero, un amplio espacio para la variación. Esquemáticamente, podemos distinguir dos dimensiones a lo largo de las cuales puede darse la variación.

Puede variar, en primer lugar, la *amplitud de las atribuciones* que tiene cada uno de los dos órdenes parciales. Puede ser, en un extremo, que el orden de los estados tenga muy pocas atribuciones en comparación con las del orden federal. O puede darse la situación inversa, que las atribuciones del orden federal sean muy débiles en comparación con las de los estados.

Antes de seguir, es conveniente aclarar lo que la palabra *atribuciones* significa en este contexto. El federalismo no es, en sentido estricto, una forma de distribuir atribuciones en materia de formulación y realización de políticas públicas. Tampoco se refiere, en primera instancia, a la facultad de autogobierno. Por esas razones, la organización federal no debe ser confundida ni con la descentralización administrativa ni con la democracia local.

El federalismo es una forma de organización del Estado. Por tanto, a lo que aquí se hace referencia es, fundamentalmente, a las atribuciones que tienen que ver con las funciones básicas de aquél. Una de esas funciones es, por supuesto, la creación jurídica. El Estado moderno ha sido definido como el monopolio de la producción jurídica.[3] Y es en este campo, en el de la formulación de las leyes, donde hay que considerar la distribución de atribuciones creada por la organización federal.[4]

Podemos ir un paso más allá y distinguir dos tipos de atribuciones para la creación jurídica que pueden corresponder a cada uno de los órdenes parciales del Estado federal. En primer lugar se encuentra el ámbito autónomo que corresponde a cada uno de ellos; en este nivel ambos órdenes tienen la misma jerarquía, pueden compartir varias materias, es decir, pueden tener que cooperar o competir en la creación jurídica referente a ciertas áreas, pero en principio ambos son independientes entre sí.

Existe también, en segundo lugar, un área de producción jurídica que no corresponde a alguno de los dos órdenes parciales sino a la combinación de ambos, el orden nacional. La más importante de las atribuciones comprendidas en esta área es la modificación constitucional. En nuestro país eso se hace por medio del llamado constituyente permanente. En él participan tanto las cámaras federales como las de los estados.[5]

Pero hay también otras áreas que pueden ser compartidas por los dos órdenes. Una de ellas, muy importante, es la que tiene que ver con las relaciones exteriores. En ella puede darse la participación conjunta del ejecutivo federal y de la Cámara de Senadores, un órgano que representa, en el orden federal, a los estados. Incluso, puede darse una combinación de ambos órdenes en la elección del presidente de la república.[6] Un área compartida puede serlo también el control de las fuerzas armadas; en ese caso, la participación conjunta se puede dar también a través del ejecutivo federal y del Senado.[7]

Luego de esta incursión en la naturaleza de las atribuciones, podemos volver al punto que nos interesa, su distribución. Puede ser muy amplio o reducido el conjunto de materias reservadas a cada uno de los órdenes. Cada uno puede participar poco o mucho en la creación de las leyes en aquellas áreas que pertenecen a los dos órdenes combinados.

Pueden darse, pues, dos extremos: muy amplias atribuciones a los estados, o muy amplias atribuciones al orden federal. En ambos casos el Estado seguiría siendo federal. Puesto que, en principio, continuaría vigente la existencia de dos órdenes parciales que conforman una sola nación. Lo interesante es que en ambos extremos se podría hablar de debilidad. Si el conjunto de materias que están bajo control de los estados es muy reducido, la organización federal sería débil en el sentido de que aquéllos tienen poco espacio para ejercer su autonomía. En su debilidad, la federación se semejaría, entonces, a un Estado unitario.

En el otro caso la organización federal también sería débil, porque el orden federal tendría poco espacio frente a la autonomía de los estados. En ese caso, por su debilidad, la organización federal se aproximaría a la confederación.

La otra dimensión tiene que ver con la *autonomía* de quienes ocupan los puestos en cada uno de los dos órdenes parciales. Aquí la atención debe ser puesta no en la amplitud de las materias sobre la que cada uno de los dos órdenes ejerce su capacidad de creación jurídica, sino en la autonomía propiamente dicha.

Puede ser, en un extremo, que quienes ocupan los puestos políticos en los estados estén unidos por vínculos muy fuertes a las comunidades políticas estatales. En ese caso, en todo lo referente a las atribuciones del orden de los estados, las autoridades estatales serían responsables, en forma casi exclusiva, ante la comunidad política local. Las autoridades estatales tendrían pocos estímulos para cooperar –mucho menos para disciplinarse– con las del orden federal.

En el caso inverso, puede ser que existan muy fuertes vínculos –formales o informales, legales o ilegales– que hagan que las autoridades estatales sean más responsables ante los poderes federales que frente a los ciudadanos de los estados. Las autoridades estatales tendrían, en este caso, pocos estímulos para representar a sus respectivas comunidades políticas.

En ambos casos, de nuevo, la organización federal puede ser débil en dos sentidos opuestos. En el primero, por exceso de autonomía de las autoridades estatales. En el segundo, por exceso de sujeción. Sin dejar de ser federal, la organización política se asemejaría, en un caso, a la confederación y, en el otro, al Estado unitario.

Es muy importante insistir en esta segunda dimensión. Un enfoque puramente formal tendería a dejarla fuera de consideración. En el momento de realizar el análisis debe tomarse en cuenta no sólo la amplitud de materias sobre las que cada uno de los órdenes puede ejercer su capacidad de creación jurídica, también si las personas que ocupan los puestos en cada uno de los órdenes tiene interés o posibilidades de ejercer efectivamente esa capacidad.

Pueden considerarse muchas razones para que las autoridades de cada uno de los dos órdenes actúen en un sentido u otro. Detengámonos, para resaltar los contrastes, en algunos casos extremos. Uno de ellos es, por supuesto, la pertenencia a un mismo partido centralizado que monopoliza la mayoría de los puestos en ambos órdenes. En ese caso, los intereses y la disciplina harían a las autoridades estatales poco interesadas en ejercer sus atribuciones. Les resultaría más útil colaborar y disciplinarse con la dirección nacional de su partido y con los titulares de los poderes federales.

Pero ese resultado no es exclusivo de una situación de monopartidismo o de partido hegemónico. Incluso en caso de pluralismo efectivo puede ser que las autoridades locales tengan mayor interés en disciplinarse a las elites centrales de su partido que en ejercer sus atribuciones. Lo que vale para las autoridades valdría también, en estas circunstancias, para sus opositores. Es posible que estos últimos hallen también más conveniente, para competir con eficacia, disciplinarse a sus respectivas dirigencias nacionales.

Otra razón para que las autoridades estatales renuncien en la práctica a varias de sus atribuciones, cediéndolas al orden federal, estaría relacionada con la magnitud de las necesidades por atender y la cantidad de recursos que poseen para atenderlas. Ejercer sus atribuciones puede requerir, para las autoridades estatales, una cantidad tal de recursos que les resulte más conveniente cederlas al orden federal. Pero también hay que considerar las necesidades de apoyo político. Ante un cuerpo muy débil de instituciones políticas locales, las autoridades estatales encontrarían más conveniente apoyarse en las instituciones federales, cediendo a cambio una parte de sus atribuciones.

En estos ejemplos hemos considerado las razones desde el punto de vista de los estados. Pero algo similar podría ser válido desde la perspectiva del orden federal. Las necesidades e intereses de las autoridades federales

podrían conducirlas a limitar su propia autonomía, cediendo varias de sus atribuciones a los estados.

Lo que debe remarcarse de esta segunda dimensión es que la mayor o menor autonomía que tengan los políticos que ocupen los puestos en cada uno de los dos órdenes puede modificar la situación del federalismo, aun cuando formalmente se mantenga constante la distribución formal de atribuciones.

Adviértase que las variaciones en ambas dimensiones pueden darse sin que se afecte, en principio, la existencia de los dos órdenes parciales que conforman el Estado federal. Lo que se afecta en la primera dimensión es la amplitud de las materias sobre las que rige cada uno de esos órdenes. En la segunda, lo que se modifica es el mayor o menor grado de autonomía de quienes ocupan cada uno de los órdenes, pero no la existencia de la autonomía propiamente dicha.

Podría complicarse aún más el esquema. Se podría, por ejemplo, establecer grados para cada una de las dos dimensiones. Sería posible, en seguida, construir una matriz que indicara las diferentes combinaciones entre grados de distribución de atribuciones y grados de autonomía.

No voy a hacerlo aquí. Lo que sí se debe resaltar es la complejidad encubierta en una expresión aparentemente tan sencilla como la de *debilidad* de la organización federal. La federación puede ser débil en dos sentidos opuestos: por exceso de descentralización o por carencia de ella.[8] Cada uno de esos extremos es, a su vez, el resultado de una combinación de variaciones en dos dimensiones analíticamente separables. La centralización, por ejemplo, puede ser resultado de la reducida cantidad de atribuciones reservadas a los estados, de una escasa autonomía de las autoridades de éstos, o de una combinación de ambas. Lo mismo vale, naturalmente, para su opuesto.

Revisión de los análisis

Ciertamente, con el modelo aquí propuesto no podemos decidir si alguna de las dos dimensiones es más importante que la otra. Me parece que sí avanzamos, en cambio, estableciendo la forma en que ellas deben ser consideradas y cómo pueden combinarse. En ese modelo podemos ahora ubicar las posiciones opuestas acerca de qué es más importante en el análisis del federalismo mexicano.

Recordemos antes que todos los análisis revisados coinciden en la necesidad de fortalecer el federalismo. Lo cual significa que a éste se le considera débil. Pero esta debilidad es vista desde el lado de los estados.[9] Es, además, una debilidad en las dos dimensiones a las que hicimos referencia en el modelo; se considera que los estados tienen pocas áreas sobre las cuales pueden ejercer su capacidad de creación jurídica, y que las autoridades estatales tienen muchas líneas de sujeción con respecto a las autoridades federales. Es, pues, una debilidad tanto en atribuciones como en autonomía.[10]

Pero, a partir de este reconocimiento, los análisis se distancian uno de otro. Al nuevo federalismo y a varias propuestas hechas en el debate sobre el federalismo fiscal se les critica con frecuencia que al priorizar la distribución de atribuciones gubernamentales y de recursos fiscales dejan intacta la verdadera concentración de poderes.

Para aclarar la disputa, consideremos primero el caso del nuevo federalismo. La impresión inicial es que las propuestas del nuevo federalismo incidirían sobre la primera dimensión del modelo, es decir, sobre las atri-

buciones. En efecto, para fortalecer al federalismo se plantea que el gobierno federal ceda a los estados varias de sus atribuciones, responsabilidades y recursos. Debe notarse, sin embargo, que la propuesta considera sobre todo atribuciones en materia de política pública, sin plantear ninguna modificación sustancial en lo referente a las atribuciones legislativas. Esta distinción es sumamente importante. La forma en que se distribuyen las atribuciones de gobierno son, sin duda, algo muy significativo. Pero varios países tienen una marcada descentralización administrativa, y eso no los hace federales. El federalismo no es, en primer lugar, una forma de organización del gobierno sino del Estado. Por esa razón, para constatar su existencia hay que fijarse, sobre todo, en la existencia de dos órdenes parciales –el de los estados y el federal– con facultades de creación jurídica; para evaluar la vigencia de una organización federal hay que observar, en primer término, cómo se distribuyen estas facultades en cada uno de los dos órdenes parciales.

En México esta distinción es particularmente necesaria. Durante el periodo posrevolucionario, a medida que los estados fueron debilitándose frente al gobierno federal, las atribuciones concedidas por la Constitución al poder legislativo federal fueron haciéndose cada vez más numerosas.[11] Pero las medidas propuestas por el nuevo federalismo no plantean ninguna redistribución importante de esas facultades legislativas. Proponen descentralizar la aplicación, pero no la creación de las leyes. Incluso es posible que, como ha sido criticado, al tiempo que plantea la descentralización de varias atribuciones operativas, el nuevo federalismo promueva la centralización en la toma de las decisiones fundamentales.

Para sustentar estas afirmaciones podemos tomar como ejemplo un caso que, como ya fue descrito, tiene una gran importancia en la historia del nuevo federalismo, la *federalización educativa*. Se recordará que con ese acuerdo, firmado en 1992, el gobierno federal transfirió a los gobiernos estatales las instalaciones, los recursos y el personal de las instituciones de educación básica y normal. No hubo, sin embargo, ninguna modificación sustancial, a favor de los estados, de las facultades legislativas. Al contrario, como se explicó, la federalización educativa tuvo entre sus principales objetivos fortalecer la capacidad normativa del gobierno federal.[12]

Así, las propuestas del nuevo federalismo pueden ser criticadas en dos sentidos. Puede criticárseles, en primer lugar, su ambigüedad, puesto que al mismo tiempo que impulsan medidas de redistribución, promueven también varias, muy importantes, de sentido inverso. En ese sentido, se les puede aplicar la crítica, señalada en el capítulo anterior, de la *desconcentralización*.[13]

Pero también puede cuestionarse, en segundo lugar, su pertinencia. Los planteamientos acerca de la redistribución de atribuciones en materia de elaboración y realización de políticas públicas pueden ser muy útiles para descentralizar un Estado unitario. Pero no lo son, al menos no en forma directa, para fortalecer significativamente la vigencia de una organización federal si no plantean al mismo tiempo la redistribución de las atribuciones legislativas.[14]

Pero hay entre las propuestas del nuevo federalismo una que, de ser continuada, resultaría muy importante para la vigencia del federalismo: el fortalecimiento de la facultad de revisión constitucional que tiene la Suprema Corte de Justicia. Una medida de tal naturaleza daría a los estados capacidad para evitar nuevas reducciones de sus atribuciones legislativas. Hay que admitir, sin embargo, que esa medida tiene sólo un carácter defensivo. Puede ayudar a mantener la actual distribu-

ción de las atribuciones legislativas entre el orden federal y el de los estados, pero no a introducir modificaciones a esa distribución.

Las propuestas del federalismo fiscal, por otra parte, también ponen el énfasis en la primera dimensión del modelo, las atribuciones. Pero las propuestas pueden ser clasificadas en dos grupos. Antes de verlas, conviene aclarar que entre las atribuciones típicas de cada uno de los dos órdenes parciales del Estado federal se encuentra la de imposición. Aunque debe haber, por supuesto, varios límites a la facultad impositiva de cada orden, lo cierto es que según el modelo federal tanto la facultad de los estados como la del orden federal deben ser independientes entre sí. Esto, naturalmente, no niega que entre un orden y otro se puedan establecer diferentes formas de concurrencia y coordinación en la materia.

Consideremos en primer lugar las propuestas que sólo promueven la modificación de los porcentajes de las *participaciones* que corresponden a los estados y municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La realización de estas propuestas podría ciertamente aumentar el monto de recursos que reciben los estados. Pero, en sentido estricto, no ampliaría las atribuciones que distinguen a los estados miembros de una federación de las provincias de un Estado unitario fuertemente descentralizado. De nuevo quedaría intacta la concentración –definida en el artículo 73 constitucional– de atribuciones legislativas en el orden federal. Aunque con ligeros cambios, esta misma observación puede ser aplicada a la propuesta de *federalismo hacendario* que hacen los promotores del nuevo federalismo. Recuérdese que además de aumentar el monto de las participaciones que reciben los estados y municipios, esta propuesta implicaría que los gobiernos estatales y municipales cobren directamente algunos impuestos que ahora son recaudados por el gobierno federal. Se trata de una descentralización del cobro y la administración de ciertos impuestos, pero no, en sentido estricto, de una ampliación de la facultad impositiva de los estados.

El segundo conjunto de propuestas tiene como eje principal no la modificación de los porcentajes sino la transformación del actual sistema de coordinación fiscal. Examinemos primero la propuesta que en este sentido hizo la fracción parlamentaria del PAN. Al plantear modificaciones a la Constitución de la república con el fin de definir la facultad exclusiva de los estados y municipios sobre ciertos impuestos, o sobre porcentajes de ellos, esa propuesta promueve una ampliación de la capacidad jurídica de los estados en materia fiscal. Pero esa propuesta tiene un segundo componente, que es la creación de un *consejo tributario*. La propuesta merecería un análisis detallado. Pero para los propósitos de este trabajo basta señalar que, a pesar de la forma radicalmente descentralizada en que se realizaría su integración, ese consejo sólo tendría facultades consultivas. Las principales decisiones de política fiscal que incumben tanto al orden federal como a los estados y municipios continuarían en manos del Congreso federal.

La otra propuesta que también pretende transformar el actual sistema de coordinación fiscal es la más radical de todas. Pretende despojar a los poderes federales de sus atribuciones fiscales. De aplicarse, no destruiría la dependencia de uno de los dos órdenes parciales con respecto a otro. Sólo la cambiaría de dirección; incluso provocaría que el orden federal sea más dependiente que lo que ahora son los estados. Hablando con rigor, esa propuesta se adapta perfectamente a una confederación de estados, pero no a una república federal.

Contrastando con los dos esquemas anteriores, los argumentos que en el capítulo anterior agrupamos bajo el rótulo de *federalismo político* se refieren, en términos generales, a la segunda dimensión del modelo. Es decir, a la autonomía política de quienes ocupan los puestos en cada uno de los dos órdenes parciales de la federación. Hay que comenzar reconociéndoles un importante acierto.

Cuando algunos autores advierten que la redistribución de facultades de gobierno y recursos fiscales puede tener poca incidencia sobre la vigencia efectiva del federalismo mexicano, están haciendo un cuestionamiento muy valioso. La distribución de capacidad operativa hacia los estados puede ser fácilmente contrarrestada por la concentración de la capacidad jurídica en el orden federal. Por otra parte, las escasas medidas de descentralización de la capacidad jurídica propuestas por el nuevo federalismo y por los análisis del federalismo fiscal pueden también ser contrarrestadas por la carencia de autonomía de las autoridades estatales.

Relacionado con esto se encuentra la insistencia en considerar, en el análisis del federalismo, las variables más estrictamente políticas. La peculiar configuración del sistema de partidos, la competencia electoral y, en general, el sistema político mexicano, dificultan que las autoridades estatales ejerzan muchas de las atribuciones que la Constitución otorga a las entidades federativas.

Sin embargo, también se le pueden hacer algunas críticas a estos argumentos. Cuando se hace énfasis en la importancia de las variables relacionadas con la autonomía hay una tendencia a menospreciar, en bloque, todas aquellas que tienen que ver con la distribución de facultades. Pero, como señalamos antes, es importante distinguir entre éstas. Efectivamente, puede cuestionarse la pertinencia de las propuestas de redistribución de atribuciones operativas, pero en cambio son de importancia vital las que promueven un cambio en la distribución de la capacidad de creación jurídica.

También es cuestionable la confianza en que la pluralización política tendría como una consecuencia casi natural el fortalecimiento del federalismo. La afirmación de que la organización federal mexicana es débil porque un mismo partido político predomina en todos los niveles constitucionales de poder, lo cual reduce o elimina la autonomía de las autoridades estatales, es sin duda acertada. Pero de ahí no se puede inferir que la ruptura o el debilitamiento de ese predominio implicará necesariamente la recuperación de la autonomía de las autoridades estatales. Como lo aclaramos al proponer el modelo, incluso en condiciones de fuerte competencia electoral las autoridades locales –y sus oposiciones– pueden tener estímulos para sujetarse a la dirigencia central de sus respectivos partidos. La autonomía puede ser sacrificada en aras del éxito en la competencia electoral.

Por último, debe aclararse que entre quienes argumentan a favor de lo que aquí hemos denominado federalismo político existe la tendencia a privilegiar un enfoque negativo. Se considera que el fortalecimiento del federalismo será un resultado del debilitamiento de los poderes federales, especialmente del presidente. Esta afirmación es verdadera, pero se debe considerar también que las autoridades estatales no podrán fortalecer su autonomía frente al orden federal si no se produce simultáneamente un fortalecimiento de las instituciones políticas locales.[15] Si esto último no sucede, la centralización resurgirá espontáneamente.

Las observaciones precedentes tuvieron como objetivo dar una visión general de los análisis y propuestas sobre el federalismo

mexicano descritos en el capítulo anterior. Con ese fin propusimos un modelo que nos permitiera ubicar las diferentes posiciones manejadas en el debate sobre el tema. Afirmamos que la relación entre poderes estatales y federales puede variar en dos dimensiones analíticamente separables. A continuación describimos dos sentidos en los cuales la organización federal puede ser considerada débil. Utilizando ese modelo, tratamos de identificar a cuál de las dos dimensiones se refieren los diferentes análisis revisados, y buscamos establecer sobre cuál de esas dimensiones, y en qué sentido, podrían incidir las propuestas que ellos hacen.

Lo anterior sirve para dar una visión general de los trabajos revisados. Pero es a todas luces insuficiente para analizar cómo en la práctica efectiva los actores políticos pueden verse motivados a reproducir o modificar los principios de la organización federal. Los trabajos revisados también permiten hacer afirmaciones sobre este último punto. A eso se referirá el siguiente apartado.

Las variables

Antes de comenzar conviene hacer un par de aclaraciones. En primer lugar, el objetivo de este apartado no será analizar directamente cómo la actividad de los actores políticos puede llevar a aplicar o no los principios de la organización federal establecidos constitucionalmente. En lugar de eso, nos limitaremos aquí a identificar qué variables deben ser tomadas en cuenta al realizar el análisis mencionado.

Por otra parte, debe aclararse que, dado que nuestra materia principal en este apartado es la actividad de los actores políticos, dejaremos fuera la discusión acerca de la distribución de atribuciones entre los estados y el orden federal. Nos concentraremos así, para hablar en los términos del modelo que fue propuesto en el apartado anterior, en la segunda dimensión del modelo: la autonomía. Lo cual no significa, en modo alguno, que se considere menos valiosa la discusión acerca de la otra dimensión.

Competencia electoral y atribuciones de gobierno

En lo referente a las condiciones de autonomía y sujeción de las autoridades de cada uno de los dos órdenes parciales de la federación, las variables relacionadas con la competencia electoral y el sistema de partidos tienen una importancia destacada. En este punto hay que reconocer la validez de los argumentos clasificados por nosotros como *federalismo político*. Son los partidos quienes postulan a los candidatos a ocupar la mayoría de los puestos en cada uno de los dos órdenes. Las relaciones en el interior de los partidos, pero sobre todo las condiciones de la competencia electoral pueden propiciar la introducción de mecanismos de control que debiliten la autonomía efectiva de las autoridades estatales y federales. En México, esto es aún más importante, dada la existencia de un partido político que, hasta hoy, predomina en todos los niveles constitucionales de poder.

Pero esa prioridad no siempre se corresponde con el orden de los acontecimientos. En el caso del federalismo mexicano posrevolucionario no es fácil decidir qué fue primero, si la centralización administrativa y la concentración de las facultades gubernamentales o la homogeneización partidista. Lo cierto es, en todo caso, que la primera medida centrali-

zadora importante en el periodo posrevolucionario, la de la educación, fue realizada ocho años antes de la fundación del primer antecesor del PRI, el Partido Nacional Revolucionario. No debe olvidarse, además, que esta fundación fue posible gracias a que se habían producido ya importantes éxitos en la centralización del mando militar. Otra serie de cambios promovidos durante toda la década de los veinte, y que condujo al establecimiento de la Ley Federal del Trabajo en 1931, fue la concentración de las facultades y atribuciones en materia de relaciones laborales. Por último, y acaso más significativo, está el hecho de que los partidos regionales fueron legalmente excluidos de las elecciones federales a partir de 1946, es decir, cuando la mayor parte de los mecanismos que aseguraban la centralización política estaban ya en funcionamiento.

Hay que considerar además la importancia que tuvo el crecimiento en la capacidad interventora del Estado para la centralización de la autoridad política. Es cierto que hubo una cantidad muy grande de conflictos políticos cuyo componente principal era el enfrentamiento entre poderes regionales y el gobierno federal. Pero igualmente verdadero es que, frente al discurso que destacaba la importancia de la intervención del gobierno federal para promover el desarrollo e impulsar la realización del proyecto revolucionario, el reclamo de la autonomía política de los estados parecía mucho menos importante.

Esta afirmación no sólo tiene validez histórica. Los cambios en la distribución de atribuciones y en la estructura administrativa no únicamente posibilitaron y acompañaron el surgimiento de los rasgos de la competencia partidaria que actualmente debilitan al federalismo mexicano. También debe ser considerada su importancia en el momento actual. El comienzo del debate reciente sobre el federalismo fue motivado, en gran parte, por la descentralización promovida desde el gobierno federal. Aún más, debe tenerse presente que la llamada reforma municipal de 1983 combinó cambios en los mecanismos partidistas con modificaciones en la distribución de facultades de gobierno. Al mismo tiempo que cedió algunas atribuciones a los municipios, esa reforma introdujo también un mecanismo de representación proporcional que hacía posible –ciertamente en una escala reducida– la entrada de los partidos opositores a los gobiernos municipales.

Hay una influencia de los cambios en la estructura administrativa y en las facultades gubernamentales que tal vez sea legítimo descartar debido a su carácter indirecto y su importancia difícil de medir. Es conocido que, como respuesta a la crisis económica, las autoridades federales mexicanas iniciaron un intento de reestructuración entre cuyos principales componentes se encuentra la reducción de la intervención del Estado en la actividad económica y en la prestación de servicios públicos. Sin duda, los triunfos locales de la oposición en la década de los ochenta fueron posibles, en parte, gracias a la inconformidad que generó esa retracción. En la medida en que eso haya sucedido, el inicio de la pluralización del federalismo mexicano es un resultado de los efectos combinados de los cambios en la actividad gubernamental y la competencia partidaria.

Más fácilmente comprobable es el hecho de que la estructura administrativa y la distribución de las competencias gubernamentales pueden disminuir los efectos que para la vigencia del federalismo tiene el hecho de que los partidos de oposición consigan ocupar gubernaturas estatales. Si la medimos por el número de gobiernos estatales, la pluralización del federalismo es hasta hoy un fenómeno poco

extendido. Sólo cuatro de 32 gubernaturas están en manos de un partido opositor. Pero esta relación cuantitativa no es lo único que afecta la importancia que la pluralización del federalismo tiene para la vigencia de éste. Ya antes mencionamos el hecho, señalado por varios analistas, de que al mismo tiempo que se distribuyen muchas facultades del gobierno federal hacia los estados y municipios, se concentra la capacidad para tomar las grandes decisiones que afectan al país. Entre éstas destacan por su importancia las decisiones en materia de política económica.

Así, al mismo tiempo que el federalismo se ve fortalecido por la existencia de algunos gobernadores de oposición, la concentración de varias de las decisiones principales opera en sentido opuesto. A esto alude, sin duda, Ernesto Ruffo cuando propone la integración de una *asamblea de gobernadores,*

> como un dispositivo para la sana ejecución de las políticas macroeconómicas. Este organismo, también llamado *asamblea del gobierno de la Unión* supervisaría la política económica nacional. Igualmente podría incorporarse como consejo de administración del Banco de México.[16]

Pero la distribución de las atribuciones y recursos también puede afectar, cosa por lo demás completamente obvia, la propia lógica de la competencia partidista. En un artículo sobre los gobiernos de oposición en México, Yemile Mizrahi señala que uno de los mayores problemas que éstos enfrentan es la "centralización financiera".[17] La capacidad de gestión de los gobiernos locales se limita severamente, asegura, debido a su debilidad financiera. En consecuencia se ven obligados a tratar de cultivar una buena relación con el gobierno federal, sobre todo por la importancia que tienen las partidas que éste puede asignarles de manera discrecional. Por esa razón, continúa esta autora, los gobiernos de oposición se ven enfrentados a un dilema. "Si desafían de frente al gobierno federal y exigen una mayor autonomía financiera, corren el riesgo de ser 'castigados' y no recibir suficientes recursos". Esa confrontación, por supuesto, afectaría su capacidad de gestión.

> Por el contrario, si adoptan una actitud más pragmática y más conciliadora, pueden obtener más recursos del gobierno federal, pero corren el riesgo de decepcionar a muchos que esperaban de un gobierno no priista una defensa más agresiva y firme de la autonomía del estado.[18]

En ambos casos se incrementa el riesgo de que el partido opositor vea reducidos sus votos en la siguiente elección. Lo cual significa que la distribución de los recursos financieros y administrativos puede convertirse en un factor que revierta o dificulte los triunfos opositores en los estados. Esto, a su vez, reduce las posibilidades de que, pluralizándose, el federalismo se fortalezca.

Concluyendo, hay que admitir que la lógica de la competencia partidaria es importante para la vigencia del federalismo mexicano. Si no se rompe la sujeción partidaria de los titulares de la mayoría de los poderes estatales con respecto a las autoridades federales, la organización federal seguirá siendo si no inexistente por lo menos muy débil.[19] Pero eso no es suficiente. Más aún, del hecho de que tales cambios sean indispensables no se puede inferir que sean también los que ocupan el primer lugar en el orden temporal de los acontecimientos. Antes que eso, los cambios en los mecanismos partidarios son hechos posibles en gran parte por la acumulación de cambios en otras esferas de la acti-

vidad política. Las modificaciones en la estructura administrativa y en la distribución de las facultades de gobierno, no sólo pueden disminuir los posibles efectos políticamente descentralizadores de la competencia partidista. También pueden influir sobre la competencia misma.

Con lo cual podemos establecer ya dos conjuntos de variables en el análisis de la actividad de los actores políticos en relación con la vigencia de la autonomía propia del federalismo. Hay que considerar, en primer lugar, las variables relacionadas con la competencia entre partidos. Pero hay que tomar en cuenta también cómo los efectos de ésta se combinan con los derivados de la distribución de las facultades de gobierno y de la organización de la estructura administrativa y fiscal.

Participación política no electoral

Existe, sin embargo, un tercer conjunto. Comparado con los dos anteriores, este último es el que ha recibido menor atención en el debate reciente. No obstante, me parece que esa circunstancia no reduce su importancia. En lo que sigue voy a presentar las razones que sustentan esta afirmación. Con ese fin, señalaré algunos ejemplos de cómo, al combinarse factores de los tres conjuntos identificados, se puede influir sobre la vigencia de la organización federal.

En un análisis sobre el federalismo mexicano reciente, notable por su concisión y agudeza, se destaca la importancia que para el tema tiene el corporativismo.[20] Como es sabido, en la estructura del PRI las grandes centrales corporativas han ocupado un sitio destacado. En los últimos años esta posición ha experimentado algunos cambios.

En el análisis referido, publicado en 1984, Rodríguez Lapuente sostuvo que las corporaciones priistas actúan en contra del federalismo al distorsionar el sentido de la representación territorial. Para entender esta proposición es necesario recordar que pese a que las principales de ellas se llaman *confederaciones* –Confederación Nacional Campesina, Confederación de Trabajadores de México, Confederación Nacional de Organizaciones Populares–, las corporaciones priistas tienen una estructura fuertemente centralizada. En el funcionamiento tradicional del aparato priista estas corporaciones, agrupadas en los clásicos tres *sectores*, han tenido una *cuota* de puestos de elección popular. En la medida en que ha regido ese procedimiento, la designación de los candidatos se ha hecho tomando en cuenta más la pertenencia a las corporaciones que la representación del electorado según criterios territoriales. Incluso ha sido frecuente, escribía Rodríguez Lapuente en 1984, que las corporaciones envíen a los candidatos que habrán de *representar* a los distritos y estados de la república.

Como consecuencia, agrega, los diputados no son responsables ante su distrito sino ante la estructura nacional del partido, de la que depende su carrera política. Algo similar ocurre con los senadores e incluso con muchos gobernadores. El resultado de todo lo anterior, concluye Rodríguez, es que "la representación gremial o sectorial sustituye, desplaza e impide la representación de las entidades federativas". El efecto que esto tiene sobre la vigencia del federalismo es por sí mismo evidente.[21]

Se podría objetar que esta estructura corporativa es parte de la organización de un partido político, y que por tanto sus efectos pueden analizarse dentro del conjunto de factores relacionados con la competencia parti-

daria. No obstante, debe tenerse en cuenta que las corporaciones no son sólo un instrumento de la competencia partidaria. Representan también una forma de organizar la participación política no electoral. Y los efectos de esta última sobre la vigencia del federalismo no pueden ser correctamente apreciados si sólo se la toma en cuenta como parte de la estructura partidista.

No hay que olvidar que, para poder sobrevivir, una corporación necesariamente debe conseguir beneficios para sus agremiados. Pues bien, debido a la importancia de los recursos y atribuciones que se concentran en manos del gobierno federal, las corporaciones también contribuyen a debilitar al federalismo debido a la forma en que organizan sus gestiones. En la medida en que dirigen sus principales demandas hacia el gobierno federal, tienden a disminuir la importancia de la representación territorial y de los gobiernos estatales y municipales, a aumentar la importancia de la competencia en la arena política federal, y a disminuir proporcionalmente la de los estados.

Pero la validez del último argumento no se restringe a la actividad de las organizaciones corporativas. Debido a la cantidad de atribuciones y recursos concentrados en el gobierno federal, es frecuente que la mayoría de las demandas de las organizaciones populares, los grupos de presión y las asociaciones de diverso tipo se concentren en la arena federal, lo cual tiene un efecto retroalimentador: se convierte en un estímulo más para la concentración de las atribuciones y de la capacidad de decisión política.[22]

La intención de estas últimas observaciones es demostrar la conveniencia de introducir un conjunto más de variables en el análisis de la vigencia del federalismo mexicano: las que tienen que ver con la participación política no electoral. A continuación, agregando ese nuevo conjunto de variables, voy a describir muy rápidamente, a título de ejemplo, tres procesos de cambio recientes.

La territorialización y el nuevo federalismo. La distribución de facultades y recursos a los estados y municipios es, como se describió en el capítulo 3, el componente principal del *nuevo federalismo*. Una de las motivaciones para emprender tal distribución es sin duda la necesidad de hacer más manejable y eficiente el gigantesco aparato burocrático de varias dependencias de la administración federal. Una segunda motivación, muy relacionada con la anterior, es que con la distribución de recursos y atribuciones de gobierno se busca también reducir la cantidad de demandas que se acumulan sobre el gobierno federal. Ambas cosas contribuirían, desde luego, a aumentar la posibilidad de que este nivel de gobierno pueda tener mayor iniciativa y libertad de movimiento.

Es fácil advertir la importancia que tiene la participación política no electoral –corporativa o no– para la segunda de las motivaciones señaladas. Basta recordar la enorme variedad de demandas dirigidas por las organizaciones sociales y políticas al gobierno federal durante décadas. Tales demandas iban, y en muchos casos todavía *van,* desde prestación de servicios hasta reparto agrario y aumentos salariales.

Pero los efectos de la participación política no se reducen a los cambios de tipo administrativo. Las motivaciones del nuevo federalismo tampoco. Entre los antecedentes del nuevo federalismo se encuentra el intento de *territorializar* la estructura del PRI. A su vez, la territorialización, iniciada después de las elecciones de 1988, es un intento de adecuar la estructura de ese partido a los cambios que le plan-

teaba la conjunción de la participación política, electoral y no electoral. Es conocido el hecho de que en las elecciones de 1988 las grandes centrales corporativas fueron significativamente incapaces de alcanzar los niveles de votación que tradicionalmente le aseguraban al PRI. Las formas de organización social y política de la población mexicana habían estado experimentando cambios. De tal modo que una parte considerable de ellas ya no podía ser integrada a la estructura tradicional de las corporaciones priistas.

Para captar esa participación social y política que no podía ser incluida en las corporaciones, el PRI decidió fortalecer su estructura territorial. Se trató entonces de darle mayor importancia a los liderazgos locales, de adaptar la estructura partidista para poder incluir las demandas que no podían ser canalizadas a través de la estructura nacional de las corporaciones.

La territorialización del PRI ha enfrentado muchos obstáculos. No está claro que vaya a producir efectos duraderos. Sin embargo, es uno de los mayores intentos de ese partido por adaptarse, en condiciones de mayor competencia electoral, a las nuevas formas de organización social y política que ciertamente tienen que ver con el ámbito electoral, pero que se extienden mucho más allá de él.

No se necesita mucha imaginación para suponer que una adaptación semejante, pero a nivel de la estructura de gobierno, buscan también los promotores del nuevo federalismo.

Participación política local y pluralización del federalismo. Tienen razón, sin duda, los autores que subrayan la importancia de la pluralización del federalismo. Recuérdese que con esta expresión se alude al hecho de que, en la medida en que los partidos opositores obtienen triunfos en los gobiernos estatales, el federalismo se revitaliza. Es fácil entender la importancia de ello. Si los titulares de los poderes estatales no pertenecen al mismo partido que predomina en el nivel federal, entonces se rompen varias de las líneas de sujeción que debilitan o destruyen la autonomía de los estados.

Sin embargo, la conquista de las primeras gubernaturas de oposición no es sólo un resultado de la actividad de los partidos políticos. Más adelante criticaremos con algún detalle la validez de la *vía federalista* de la transición que plantea Alonso Lujambio. Por lo pronto, es suficiente decir que varios años antes de que el PAN conquistara su primera gubernatura se habían producido ya varias escaramuzas, y algunas verdaderas batallas, entre partidos opositores y el PRI en los municipios.

En el siguiente apartado habremos de referirnos a estos hechos poniendo el acento en su influencia sobre la dinámica de la competencia electoral. Lo que aquí importa destacar es el papel que en ellos jugaron las fuerzas locales no partidistas. Los casos de Juchitán y San Luis Potosí, que por décadas fueron verdaderos centros de resistencia a la hegemonía del PRI, son paradigmáticos en ese sentido.[23] Las fuerzas opositoras de esos lugares no pertenecían, en sentido estricto, a ningún partido político.[24] Pero era frecuente que en periodos electorales se aliaran con alguno de ellos y compitieran bajo su registro.

Es difícil cuantificar la importancia exacta que esto tuvo en la política nacional, pero es seguro que tuvieron una significativa relación con la reforma municipal de 1983. Sin duda influyeron también, en forma muy importante, en el crecimiento de los partidos opositores. Lo que aquí me interesa resaltar es la importancia que tuvieron esas fuerzas locales no partidistas en la problematización de la rela-

ción entre gobierno federal y autoridades estatales y municipales.[25] Lo cual, obviamente, contribuyó a aumentar la importancia de la relación federal y, por supuesto, a la pluralización del federalismo.[26]

La quinta columna. Es importante resaltar una circunstancia que a menudo tiende a pasar inadvertida. Los triunfos estatales de la oposición, que ciertamente fortalecen la vigencia práctica del federalismo, no son irreversibles. Hay factores que pueden ser utilizados para revertirlos o al menos para contener su expansión. Entre esos factores señalamos ya algunos que tienen que ver con la estructura administrativa y la distribución de recursos y atribuciones.

Un papel semejante puede jugar la actividad no directamente electoral de las organizaciones priistas. En el ya citado análisis sobre los gobiernos de oposición en México, Yemile Mizrahi ilustra esta situación mediante lo que ella denomina el "dilema de la participación".[27] Uno de los más importantes problemas que tienen que enfrentar los gobiernos de oposición, afirma, es la relación con los miembros de las organizaciones corporativas priistas.[28]

Este hecho puede llegar a tener varias consecuencias. En primer lugar, como ya se apuntó, puede favorecer la reversión de los triunfos opositores. El trato con las organizaciones priistas puede llegar, en las siguientes elecciones, a ocasionarle conflictos costosos en términos de apoyo electoral al partido opositor en cuyo poder está la gubernatura. En segundo lugar, aun cuando la posibilidad anterior no se materialice, lo cierto es que mediante la presión de esas organizaciones se atempera el efecto real que podría tener para el federalismo la existencia de gubernaturas en manos de la oposición. Esa presión puede obligar a los gobernadores a ser más moderados y, consecuentemente, mengua la capacidad de éstos para actuar como contrapeso de la autoridad federal.[29] En tercer lugar, dada la importancia que las citadas organizaciones pueden llegar a tener y debido a que en la mayoría de los casos se encuentran estructuradas en forma fuertemente centralizada, introducen poderes paralelos de carácter centralizador. La consecuencia de esto es que, como en el caso anterior, se reduce el efecto federalista que puede tener la existencia de gobernadores de la oposición.

Antes de terminar este apartado, conviene hacer una breve recapitulación. Comenzamos admitiendo la importancia que, al analizar la forma en que los actores políticos pueden llegar a fortalecer o debilitar la autonomía que caracteriza a la organización federal, tienen las variables relacionadas con el sistema de partidos y la competencia electoral

Pero afirmamos que eso no es suficiente. Señalamos la conveniencia de agregar otros dos conjuntos de variables: las que tienen que ver con la forma en se distribuyen las capacidades administrativo-gubernamentales y las que resultan de la participación política no electoral.

Haciendo eso, en realidad avanzamos siguiendo los planteamientos esbozados al final del capítulo segundo. En ese lugar habíamos planteado la necesidad de incluir los tres conjuntos de variables al análisis del federalismo. Sólo que ahí nos limitamos a postular, sin introducirnos directamente al análisis. Ahora, aprovechando la descripción de los esquemas analíticos del federalismo hecha en el capítulo tres, hemos podido detenernos con más cuidado en esa tarea.

Puede resultar extraño que para analizar el tema se proponga recurrir a varios conjuntos de factores y no se intente realizar el análi-

sis de algo que podría denominarse "la conducta federalista en sí". La complejidad de relaciones en las que los actores políticos se ven involucrados, muchas de las cuales tienen relación con la vigencia de la organización federal, haría muy difícil la identificación de un ente de tal naturaleza. En nuestro caso, lo importante es revisar cómo los actores políticos ajustan su conducta a los principios de esa forma de organización; cuáles son las motivaciones, posibilidades y obstáculos que tienen para hacer eso o para dejar de hacerlo; qué valor tiene para ellos actuar en uno u otro sentido en relación con la organización federal. Y me parece que es en el estudio de estas cuestiones donde los tres conjuntos de variables señaladas pueden resultar útiles. Por lo demás, como es obvio, esto está lejos de ser una propuesta original. Son los autores revisados quienes no sólo proponen sino de hecho utilizan, en el análisis del federalismo, las variables mencionadas.

En realidad, existen otras variables que son importantes, aunque rara vez son tomadas en cuenta con mucho detenimiento. No es frecuente que al analizar la forma en que la competencia partidista influye sobre la vigencia del federalismo se le preste atención detenida a la integración del órgano que en el modelo constitucional representa al pacto federal: el Senado. Y sin embargo, no es razonable pretender que los cambios en su estructura, su integración y su funcionamiento sean indiferentes para el tema que aquí nos ocupa. Para la vigencia del federalismo no es lo mismo, por ejemplo, que el Senado se integre sólo por representantes electos por mayoría relativa o que lo haga mediante algún mecanismo de representación proporcional. Es igualmente importante el desarrollo de vínculos que hagan a los senadores más responsables ante el electorado de su estado que ante la estructura nacional de su partido.

Algo similar puede decirse acerca de las legislaturas de los estados. Generalmente la atención se ha centrado en las gubernaturas. Pero, por supuesto, aquéllas también son, o pueden llegar a serlo, muy importantes. Sin duda, un análisis completo del federalismo mexicano deberá integrar también esos factores.

La crítica

No pretendo realizar una crítica global de los análisis revisados; he preferido seleccionar tres aspectos: la relación entre federalismo y democracia; las expectativas de fortalecimiento del federalismo, y el municipalismo.

Federalismo y democracia

Varios de los análisis revisados proponen que entre federalismo y democracia hay una relación intrínseca. Algunas veces tal relación es apenas insinuada mediante una proposición hecha en términos negativos. Tal es el caso de las numerosas críticas, varias de ellas ya mencionadas en el capítulo anterior, al centralismo "antidemocrático y autoritario". Viendo esas críticas, se podría pensar que el federalismo tendría los atributos opuestos. La conjetura se fortalece cuando se constata que en esos autores no hay, por lo común, afirmaciones que hagan pensar que el federalismo puede también ser no democrático.

Otros análisis son, en cambio, más categóricos. Consideremos, a manera de ejemplo, las siguientes afirmaciones, hechas por autores de diversas inclinaciones políticas:

> El pacto federal representa la posibililidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas.[30]

> En el curso de la historia de México, el federalismo y la participación social han sido complemento natural de la democracia.[31]
>
> El federalismo se encuentra situado dentro del fenómeno de desarrollo y democratización del Estado moderno.[32]
>
> La democracia y el federalismo genuinos se perfeccionan mutuamente.[33]

Federalismo y democracia no se implican mutuamente en forma inevitable. Puede haber democracia sin federalismo y, por supuesto, puede haber federalismo sin democracia. Aún más, como se aclaró en el capítulo 1, ambos términos pueden contradecirse. El federalismo puede ser visto como un obstáculo para la democracia, del mismo modo que la democracia puede oponerse a aquél.

Pero aun admitiendo eso, queda la posibilidad de afirmar que en el caso específico del México actual el federalismo y la democracia van unidos. Son frecuentes los planteamientos acerca de que el federalismo, en la medida en que facilita la participación de las fuerzas políticas locales, es un importante factor en la transición a la democracia.[34] En un caso similar se encuentra el sugerente análisis de Alonso Lujambio, quien propone la existencia de una vía federalista de transición a la democracia. Por razones de exposición voy a ocuparme primero de los argumentos de Lujambio, para volver después a los de los otros autores.

Para Lujambio la transición a la democracia en México se inició con las elecciones federales de 1988. Esta transición es de carácter federalista.

Recordemos brevemente su argumento. Debido a que el presidente de la república ya no pudo controlar a la mayoría calificada del Congreso de la Unión, tuvo que conseguir el apoyo del PAN para poder reformar la Constitución. A cambio de eso, el PAN exigió el reconocimiento de sus triunfos en elecciones de gobernadores estatales.

Ese argumento tiene, sin duda, el encanto de la sencillez. Y sin embargo provoca también una sensación de artificialidad. Ciertamente fue en 1989 cuando la oposición conquistó por primera vez una gubernatura estatal, y al final del sexenio 1988-1994 el PAN había logrado tres de éstas. Es cierto también que en gran parte los triunfos estatales de ese partido fueron debidos a la intervención presidencial. Pero el intercambio entre el PAN y el presidente no fue la única causa de esos triunfos.

De hecho, el proceso que condujo a los triunfos de un partido de la oposición en algunos estados puede ser leído en un sentido casi inverso al que propone Lujambio. En primer lugar, hay que recordar que la primera apertura significativa al pluralismo partidista se dio con la llamada reforma política, más de diez años antes de la fecha que Lujambio toma como inicio de la transición a la democracia. Es difícil entender los triunfos panistas en los estados sin tomar en cuenta el efecto multiplicador que para todos los partidos de oposición tuvo la participación en el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados. Pero aún más importante: debido a que, en efecto, la presidencia de la república no puede ser compartida, el primer sitio al que se atrajo a la oposición fue el Congreso federal y no los gobiernos estatales. En ese sentido se podría hablar, sin duda exagerando pero no más que Lujambio, de una "vía congresista hacia la democracia".

En segundo lugar, ya antes mencionamos el hecho de que los triunfos opositores en las gubernaturas de los estados estuvieron en realidad precedidos por importantes avances a nivel municipal. Hay que recordar, a manera de ejemplo, la importancia que tuvieron los conflictos electorales a nivel municipal durante varias décadas, pero especialmente los ocu-

rridos durante los años ochenta en varios estados del país.[35] Así, las victorias opositoras a nivel estatal pueden, en buena medida, ser vistas como el resultado de un proceso acumulativo de triunfos locales. De nuevo exagerando, pero no mucho más de lo que lo hace Lujambio, podría hablarse de una "vía municipalista de transición a la democracia".

La intención de este par de afirmaciones acerca de la importancia que en el inicio de la pluralización política han tenido tanto el Congreso federal como los municipios, es demostrar que la relación entre federalismo y transición a la democracia es menos decisiva de lo que Lujambio pretende. Ciertamente el federalismo es *una* de las vías, pero no la única ni la más importante.

Por lo demás, y dicho de paso, una de las características del proceso de apertura del régimen político mexicano ha sido la forma en que se ha organizado la inclusión. Se han aprovechado todas las instancias constitucionales de poder que son susceptibles de ser compartidas, como los municipios, las legislaturas de los estados, el Congreso federal e incluso las gubernaturas. Pero la presidencia, que es con mucho la institución más importante del sistema político mexicano, ha permanecido hasta hoy en manos del mismo partido político que la ha ocupado por varias décadas.

Con respecto a la otra opinión, la de quienes confían en que el federalismo puede ayudar al avance de las fuerzas democráticas locales, hay que reconocer que en muchos casos es cierta. Pero con frecuencia también lo es la afirmación inversa.

No son muchos los autores que analizan cómo el federalismo puede convertirse en un obstáculo para la democratización en México. De entre quienes lo hacen voy a seleccionar los argumentos de Castillo Peraza, Manuel Villa y Arnaldo Córdova.

Castillo Peraza, al ocuparse del tema, inicia reconociendo la importancia que el federalismo ha alcanzado recientemente en el debate político nacional. Subraya el hecho de que su fortalecimiento es uno de los principales ofrecimientos del actual presidente. Pero el tema no sólo es importante por ese apoyo presidencial. Castillo Peraza agrega que hay también, en los estados, un "clamor federalista".

Castillo Peraza afirma que su partido, el PAN, aprueba esa tendencia. Pero en seguida advierte: "bajo el paraguas del discurso federalista puede esconderse la antidemocracia y surgir el viejo caciquismo".[36] Al debilitarse el presidencialismo, los caciques locales pueden ver aumentada su posibilidad de actuar en forma independiente. El peligro de esto es, agrega, que en lugar de que los excesos del presidencialismo sean sustituidos por un equilibrio de poderes, el gobierno del país se convierta en una "*confederación nacional de caciques*".[37]

Cuando Castillo Peraza habla de caciques, está refiriéndose a los caciques priistas. Pero la moneda tiene su reverso. Manuel Villa sostiene que en el proceso de consolidación del régimen posrevolucionario sobrevivieron grupos tradicionales de poder local. Aunque esos grupos, agrega, se modernizaron y dinamizaron económicamente, "mantuvieron en lo sociocultural las viejas pautas tradicionales, apenas remozadas por cierto norteamericanismo elitizante";[38] y, además, siguen manteniendo hasta la fecha un rechazo a todo movimiento político democrático.

Esos grupos, continuando con Manuel Villa, aprovecharon el aumento en la competencia electoral de los últimos años para expresar su oposición al gobierno a través de partidos de derecha, especialmente, según él, en el llamado neopanismo. Por tanto, concluye, "debe tenerse cuidado al calificar de de-

mocrática cualquier oposición local o regional al PRI".[39]

Por su parte, Arnaldo Córdova comienza afirmando que el federalismo no es sinónimo de democracia.[40] Luego describe cómo en México el federalismo ha sido sobre todo *literario*, con escasa vigencia práctica. Pero el verdadero problema

> no es que no hayamos sido de verdad federalistas. Lo fuimos durante el porfirismo y durante buena parte del periodo histórico inaugurado por la revolución mexicana. Pero lo fuimos a la brasileña o a la argentina: autonomías locales que usufructuaban caciques u oligarquías lugareñas que, a veces, pusieron en jaque al poder central.[41]

Por esa razón, el problema no es sólo que se les dé más recursos a los estados y municipios, sino que se les dé autonomía política, y que esa autonomía sirva para que estados y municipios se organicen democráticamente. Sólo así, concluye, el federalismo resultaría "una precondición[...]de la democratización".[42]

En lo que resta de este trabajo todavía habremos de hacer algunas referencias a la relación entre federalismo y democracia. Con lo dicho hasta aquí espero haber aportado razones para sostener la afirmación de que federalismo y democracia no siempre coinciden, ni en el modelo, ni en la práctica política mexicana actual, y que el federalismo puede tener efectos contrarios a los que se esperan de la democracia.

Me parece que hay que tomar en serio este hecho, y tener presente que los posibles efectos antidemocráticos son parte de los costos por pagar de quien acepte el federalismo.[43]

El optimismo federalista

En el subapartado anterior pusimos en cuestión la confianza optimista en la coincidencia de federalismo y democracia. Muy relacionado con ella se encuentra lo que podríamos llamar el *optimismo federalista*, es decir, la afirmación de que es previsible, e incluso inevitable, el fortalecimiento del federalismo mexicano. Lo cual significa, planteado en otros términos, que la práctica política efectiva tendería a ajustarse al modelo federal que la constitución establece.

Muchos autores, que en otros aspectos difieren considerablemente, comparten esta opinión, como se puede notar en la descripción hecha en el capítulo anterior.[44]

Pese a lo extendida que se encuentra esa opinión (o tal vez por eso) conviene revisarla con un poco de detenimiento. Ya antes mencionamos que prácticamente todos los autores revisados parten del supuesto de la estabilidad institucional. Y sobre esa base esperan que se produzca el fortalecimiento del federalismo. La revisión de la historia del federalismo en México es lo suficientemente elocuente como para justificar una actitud más escéptica. En la historia mexicana, el fortalecimiento de la autonomía política de los estados ha sido posible, por lo general, sólo en momentos de grave crisis, ruptura o debilidad institucional. De hecho, los dos grandes procesos de reinstitucionalización política del México independiente se hicieron sobre la base del debilitamiento o supresión de la autonomía de los estados. Así sucedió, en el siglo XIX, con el proceso iniciado a partir de la restauración de la república y continuado con el porfiriato. Y lo mismo puede decirse del periodo posterior a la revolución mexicana. Pareciera que el paso del país de caudillos al de las instituciones significara también pasar de la autonomía estatal a la centralización de la iniciativa política.

Inversamente, pareciera que la crisis de las instituciones es una condición para el fortalecimiento de la autonomía de los estados. Así sucedió durante las primeras décadas de vida independiente del país; así ocurrió también durante el conflicto revolucionario de principios del siglo XX.

Al inicio de este capítulo mencionamos el hecho de que el énfasis en las propuestas se explica en gran parte por la etapa de cambio político que se vive en el país. Ese contexto de cambio explica también, en buena medida, el optimismo. La vigencia escasa del federalismo es una de las características más destacadas del régimen político mexicano posrevolucionario. Si se percibe que el régimen está cambiando, es razonable pensar que también lo hará la vigencia del federalismo.

Sería imprudente pensar que, en medio de esos cambios, la situación del federalismo vaya a mantenerse sin variaciones importantes. Pero lo que sí debe ser discutido es si el cambio que experimente será en el sentido de fortalecer significativamente la autonomía de los estados y, consecuentemente, fortalecer el federalismo o no.

Hay buenas razones para creer que la respuesta debe ser afirmativa. En primer lugar se encuentra el hecho de que la estructura burocrática altamente centralizada que por décadas fue construyéndose en el país ha terminado por volverse ineficiente y difícil de manejar. Al descentralizarse, crea la posibilidad de que los gobiernos estatales adquieran mayores atribuciones y puedan fortalecer sus bases políticas propias, lo cual les permitiría conseguir mayor independencia frente al gobierno federal. En segundo lugar, la propia lógica de la competencia entre partidos a nivel nacional puede facilitar que se reconozcan triunfos a los partidos opositores en los estados. En la medida en que eso sucede, los lazos partidistas que hacen a los gobernadores subordinados de los poderes federales, y particularmente del presidente de la república, pueden romperse. En tercer lugar, la creciente beligerancia de las fuerzas políticas locales hace que aumente la importancia de la competencia política en los estados y municipios. Lo cual, a su vez, tiene obvios efectos positivos sobre la vigencia del federalismo.

Pero también hay factores que pueden operar en contra. A varios de ellos ya hicimos referencia antes. Es ahora el momento de tratarlos en forma directa.

A menos que se produzca una ruptura institucional, cosa que por ahora parece remota, la pluralización política en México es prácticamente inevitable. Se podría discutir su alcance y muchas de sus características específicas, pero no la validez de esa tendencia. Ahora bien, de la propia forma en que actualmente se organiza la competencia electoral en México pueden resultar efectos que limiten el fortalecimiento del federalismo. Podemos referirnos a ellos, tal vez exagerando, como a los efectos centralistas de la pluralización.[45] Para observarlos, podemos considerar algunos ejemplos.

Consideremos, para empezar, el caso de Solidaridad, un programa que durante el sexenio de 1988-1994 fue muy importante en el debate político nacional.[46] El objetivo declarado de Solidaridad fue el combate a la pobreza extrema. Pero sería insensato no admitir que su motivación principal fue responder a la competencia electoral inusualmente fuerte que enfrentaban el gobierno y el PRI.[47]

Según sus promotores, el programa de Solidaridad se proponía atender en forma eficiente y sin intermediaciones burocráticas innecesarias las necesidades de su población-objetivo; se presentaba como un intento de evitar los obstáculos que la burocracia guber-

namental y priista oponían. Intentando involucrar más a la sociedad en la atención de sus propias necesidades, se proponía combatir el hecho –absurdo en muchos casos– de que las decisiones sobre las obras a realizar fueran tomadas por los órganos centrales de esas burocracias.

En muchas ocasiones cumplió con esos objetivos. Y en la medida en que lo hacía actuaba contra la centralización. Lo paradójico es que, saltándose las mediaciones propias de la estructura centralizada tradicional, el programa Solidaridad resultaba aún más centralista, puesto que establecía una relación directa entre el poder ejecutivo federal y la población de los estados y municipios. Lo cual significa que pasaba casi libremente sobre las estructuras de gobierno de estos últimos.[48]

No es fácil que se repita la experiencia de Solidaridad. De hecho, una de las propuestas del *nuevo* federalismo es dar a los gobiernos estatales y municipales más control sobre los fondos de ese programa. Lo que me interesa resaltar es el hecho de que el debilitamiento de las estructuras centralizadas previamente existentes no es garantía del fortalecimiento de los poderes locales. Al contrario, puede dar lugar al surgimiento de prácticas e instituciones aún más centralizadas que las anteriores.

El intento de superar los obstáculos de la burocracia centralizada, impulsado por el gobierno a través de Solidaridad, tuvo su contraparte en el impulso a la *territorialización* del PRI.

Ya nos referimos a este fenómeno. En su momento fue visto como un cambio fundamental en la estructura de ese partido, y considerado uno de los cuatro eventos más importantes en su historia.[49] Dicho en términos esquemáticos, su principal componente fue el intento de fortalecer la estructura territorial del partido para darle un mayor peso frente a la estructura corporativa –la llamada estructura de sectores. Pero lo cierto es que, debido al papel destacado que ese partido ha jugado en el sistema político mexicano, su importancia va más allá de lo directamente vinculado a la estructura interna del PRI. No es aventurado pensar que un análisis del debate alrededor de ese tema podría resultar muy útil para avanzar en el estudio de la política nacional.

Aquí me interesa resaltar el hecho de que en gran parte la territorialización es un intento de adaptar la estructura priista a un ambiente político en que la competencia electoral tiene una importancia creciente. Son bien conocidos los resultados inusualmente bajos que el PRI consiguió en las elecciones de 1988. Ese año las grandes organizaciones corporativas, que hasta antes se habían mostrado muy eficaces para asegurar el triunfo de ese partido, tuvieron un desempeño deficiente.[50]

Una de las razones de ese pobre desempeño fue el cambio en la sociedad mexicana. Las nuevas formas de organización social y política difícilmente podían ser ya enmarcadas en las organizaciones corporativas. Pero las corporaciones no pecaron sólo por incapacidad. También lo hicieron por omisión. Fueron ampliamente comentadas en la prensa de esas fechas las desavenencias en el interior del PRI que hicieron que algunas de esas organizaciones regatearan su apoyo al candidato presidencial priista.[51]

Frente a la afiliación corporativa, el proceso de reforma interna priista intentó darle mayor importancia a la militancia individual; frente a la estructura centralizada de la burocracia de las corporaciones, impulsó el fortalecimiento de la estructura territorial.

Lo que para nuestro tema es importante destacar es que, como en el caso del programa de Solidaridad, la reducción de la importancia de las antiguas estructuras cen-

tralizadas no tuvo un efecto inequívoco sobre el fortalecimiento del federalismo. Al mismo tiempo que intentaban fortalecer la estructura territorial frente a la de las corporaciones, los cambios buscaron hacer más eficiente el control político de la dirigencia nacional del partido sobre sus militantes.[52] Aunque sin duda respondía a demandas de mayor participación hechas desde los estados y municipios, la parte activa en la promoción de la territorialización estuvo a cargo de dirigentes del aparato central del partido.[53] Además, debe recordarse que fue sobre todo un proyecto dirigido a mejorar el desempeño electoral del partido a nivel nacional y principalmente en las elecciones presidenciales.[54]

En buena medida éste es un resultado de la propia competencia electoral. Hasta hoy, las derrotas y triunfos electorales del PRI en los estados y municipios son en gran parte una consecuencia de su desempeño nacional. Es normal entonces que el aparato central del partido, encargado de dirigir su actividad a nivel nacional, continúe ejerciendo un papel predominante.

En general, esto vale también para la oposición. Debido a la debilidad del federalismo mexicano, entendida como debilidad de los estados frente a los poderes centrales, lo que se juega en las elecciones federales es con mucho lo más importante. Los aciertos y fracasos de los partidos en esta arena política pueden tener una gran influencia sobre su votación estatal y municipal. Así, puede verse cómo el PRD tuvo que pagar, en las elecciones locales tanto como en las federales, los costos de su enfrentamiento con el presidente de la república durante el sexenio de 1998-1994. Inversamente, el PAN explotó en los estados y municipios los beneficios de su colaboración, al nivel federal, con el PRI y el presidente durante ese mismo periodo.

Lujambio supone que los partidos mexicanos terminarán *federalizándose*.[55] Basa esta afirmación en el argumento de que, en un Estado federalista con reglas electorales democráticas los partidos que tienen una estructura descentralizada compiten con ventaja frente a los que no la tienen. Este último argumento es impecable. El problema es la forma en que Lujambio lo aplica al caso mexicano, puesto que da por supuesto precisamente aquello que hay que probar: el fortalecimiento del federalismo, que es una condición para que la federalización de los partidos se haga efectiva.

Una prueba de cómo la forma en que la competencia electoral que se da en México puede contribuir a mantener la debilidad del federalismo la obtenemos reflexionando acerca de los partidos regionales y locales. Como se señaló antes, éstos tienen vetado el acceso a las elecciones federales. El federalismo estimula la organización descentralizada de los partidos nacionales, pero también el surgimiento de partidos regionales. Y lo interesante es que ese punto está prácticamente fuera de la agenda política actual.

Ese hecho puede deberse a dos razones. La primera de ellas es que los actores políticos que podrían estar interesados en crear ese tipo de partidos perciben que, dada la predominancia de la arena central, un partido regional o local puede resultar muy poco eficaz. Por lo cual, al intervenir en la competencia electoral federal, prefieren integrarse a un partido nacional. En segundo lugar, podría deberse al interés de los propios partidos nacionales por mantener ese estilo de competencia que veta a los partidos locales. En ambos casos, y para hablar con los términos utilizados por los autores del *nuevo institucionalismo*, puede verse cómo las restricciones y estímulos que la actual estructura de la compe-

tencia electoral impone a los participantes estimula la reproducción de ciertos patrones de centralización.

Afirmaciones muy similares a éstas pueden hacerse si se considera el mecanismo *plurinominal* de integración de la Cámara de Diputados. En el capítulo anterior describimos la importancia que, para el fortalecimiento de la organización federal mexicana, tiene el hecho de que se creen vínculos entre los diputados y los distritos de los que provienen. Señalamos también que la medida que se propone para posibilitarlo es la reelección de los legisladores. Poca atención se presta, sin embargo, a un mecanismo que opera en sentido opuesto. En la actualidad 200 diputados federales, es decir dos quintas partes del total de miembros de la cámara respectiva, son electos mediante el principio de representación proporcional. Los diputados así electos no representan a distrito alguno; son asignados de acuerdo a la votación nacional de cada partido.[56]

Es difícil exagerar la importancia que este hecho tiene en la competencia electoral. Los partidos de oposición lo consideran tan valioso que incluso hay propuestas de aumentar a 250 el número de diputados plurinominales. Un análisis completo del tema rebasa, por supuesto, los objetivos de este trabajo. Sin embargo, esa forma de elección obstaculiza el logro de dos requisitos que han sido considerados necesarios para fortalecer la organización federal mexicana. Al primero de ellos ya hicimos referencia: el mecanismo de representación proporcional actualmente vigente disminuye la posiblidad de representación de las fuerzas locales en el poder legislativo, puesto que en la mayoría de los casos los diputados así electos deben su nombramiento sólo a la dirección nacional del partido al que pertenecen. El segundo, que también salta a la vista, tiene que ver con la descentralización o *federalización* de los partidos. La elección de los diputados plurinominales depende del desempeño nacional del partido y no del arraigo local de los candidatos. Por lo mismo, las fuerzas locales de los partidos tienen muy poco control sobre ellos.

Finalmente, hay una importante característica de la sociedad mexicana que puede influir en el mantenimiento de la debilidad política de los estados. Cuando describimos las propuestas del nuevo federalismo señalamos que una de ellas era fortalecer la intervención del gobierno federal como promotor del desarrollo equilibrado. Independientemente de la forma en que los autores del nuevo federalismo lo valoren, este no es, en ningún sentido, un asunto menor.

Es sumamente conocida la pronunciada disparidad que existe entre los estados y los municipios mexicanos. No es casual, dicho sea de paso, que las propuestas más radicales de reorganización del sistema hacendario y fiscal mexicano sean hechas por gobernadores del norte del país.[57] En cambio para los estados del sur, con desarrollo económico más débil, el apoyo del gobierno federal es mucho más importante.

En ese contexto, dejar en manos de los estados la recaudación, administración, manejo y uso de sus recursos, debilitando significativamente la intervención del gobierno federal en esa materia, muy probablemente acentuaría las disparidades estatales y regionales. Ciertamente, pueden introducirse mecanismos legislativos para reducir el margen de discrecionalidad que tiene el gobierno federal en la asignación de recursos a los estados. Pero, de cualquier forma, lo que parece más difícil de evitar es que se mantenga la preponderancia financiera del orden federal sobre los estados, lo cual tiene consecuencias sobre la autonomía política de éstos.

Esta situación, al combinarse con la competencia electoral, puede tener otro efecto centralizador. Al mantenerse la necesidad de un gobierno federal fuerte –con capacidad para intervenir financieramente en los estados menos desarrollados– éste continúa siendo el más importante botín político que se juega en las elecciones. Es fácil advertir, a partir de eso, la importancia preponderante que para todos los partidos tiene la conquista de ese poder. Lo cual, a su vez, influye para que los factores locales se subordinen a ese objetivo.

El municipalismo

Es frecuente la asociación entre federalismo y municipio. Casi al azar, tomo, de entre el conjunto de referencias que se hace a ese punto en varios de los materiales revisados, dos citas que pueden servirnos de ejemplo.

> No es posible –afirma Roberto Ortega Lomelín– pensar en el fortalecimiento del federalismo si éste no se traduce en un impulso al municipio. Fortalecer el federalismo es fortalecer la democracia, y es en el municipio donde ésta adquiere su manifestación más concreta.[58]
>
> El federalismo de nuestros días –dice, por su parte, Mauricio Merino– sigue siendo fuente de conflicto entre el gobierno de la república y los gobernadores, de éstos con los presidentes municipales y de todos con una sociedad que sigue reclamando respuestas.[59]

Es imposible negar que existe tal asociación. La debilidad de los estados ha coexistido con la debilidad de los municipios. Cuando revisamos las propuestas del federalismo fiscal vimos cómo los análisis describen una situación de dependencia financiera similar para estados y municipios. Más aún, en el caso de estos últimos la situación de dependencia es incluso mayor. Algo parecido sucede con la distribución de las competencias de gobierno. Y, por supuesto, también puede decirse lo mismo en cuanto a la situación estrictamente política.[60]

Por otra parte, estados y municipios no sólo han compartido la misma debilidad frente al gobierno federal. También han estado asociados en el cambio. Ya antes mencionamos cómo los avances estatales de los partidos de oposición han estado precedidos por un proceso acumulativo de triunfos a nivel municipal.

En los materiales revisados es casi unánime la aceptación, sin cuestionamientos, de esa relación. Municipios y estados parecen tener un destino común atado a la vigencia o debilidad del federalismo.

Los únicos argumentos en contra hallados en la revisión son hechos por Miguel González Avelar. Su crítica lleva un destinatario claro, el PAN, partido que como veremos en el siguiente capítulo se ha distinguido en los últimos años por su beligerancia federalista:

> los recién subidos al carro del federalismo –conservadores y centralistas de ayer, sobre todo– traen consigo al tema un ingrediente nuevo; un factor en apariencia noble e inocente, pero que puede introducir perturbaciones graves al sistema hasta el punto de acabar con él. Me refiero al municipio y al municipalismo.[61]

González Avelar admite que, al igual que el federalismo, lo municipal también tiene que ver con autonomía. Del mismo modo acepta que hay razones para valorar positivamente al municipalismo: el municipio posibilita el ejercicio más básico de la democracia, y la vigencia del municipio libre ha sido una aspi-

ración continua en la historia mexicana. Pero, agrega, de eso no puede sacarse la conclusión de que federalismo y municipalismo son la misma cosa. Mucho menos la proposición de que, en el federalismo, el municipio debe tener prioridad sobre los estados.[62]

El riesgo de esto último, concluye González Avelar, es que se llegue al punto de establecer una relación completamente directa entre el gobierno federal y los municipios, lo cual debilitaría a los estados y conduciría, finalmente, a la desaparición del federalismo. En ese caso, éste sería sustituido por una "gigantesca confederación de municipios, regimentados por el gobierno nacional. Forma nueva y monstruosa de centralismo".[63]

Tal vez, por su intención polémica, los temores de González Avelar resulten exagerados. Pero, en mi opinión, sus argumentos son lo suficientemente fuertes como para llamar la atención sobre dos puntos.

El primero de ellos es de naturaleza conceptual. Las unidades básicas del pacto federal son los estados y no los municipios. Son aquéllos los que se unen para constituir una nación. El Estado federal, según el modelo, se constituye por la conjunción de dos órdenes jurídicos: el orden de los estados y el orden federal. En consecuencia, los municipios no pueden tener el mismo estatus que tienen las entidades federativas, es decir los estados.

Son, ciertamente, algunos autores panistas quienes pueden ser los principales receptores de esta crítica. "El municipio –dice uno de ellos– es la continuación natural de la familia, es la base de toda nuestra organización política republicana y federal."[64] Esta afirmación va a menudo asociada con una petición de soberanía para el municipio."[65] "El gobierno del pueblo por el pueblo –añade otro autor también miembro de PAN– no es exclusivo al Estado nacional, sino, por el contrario, debe encontrar su primera realización en el municipio."[66] En consecuencia, concluye, "el municipio no tiene por qué tolerar una intromisión del poder central en la regulación de sus asuntos específicamente propios".[67]

Es clara la confusión conceptual que subyace a estos planteamientos. Exigir el respeto a los ayuntamientos es, con toda evidencia, algo completamente distinto a pretender que los municipios deben ser considerados soberanos. En parte, el equívoco puede surgir de una mala interpretación de lo que establece la Constitución. Según el artículo 115 de ésta, los estados deben tener como base de su división territorial y su organización política y administrativa al municipio libre. Pero de aquí a postular la soberanía no hay sólo un cambio de énfasis sino un trastocamiento conceptual.

El segundo punto está relacionado con el proceso político. Hasta hoy, en lo que respecta a la vigencia del federalismo, municipios y estados se han movido juntos. Pero esto no significa que siempre pueda ser así.

Podemos extraer, para ilustrar esta última afirmación, un caso de la historia mexicana. Al dirigirse al Congreso Constituyente, Venustiano Carranza defendió la conveniencia de las propuestas encaminadas a dar libertad política e independencia económica a los municipios, sosteniendo que mediante esas medidas podría sustraerse a éstos de la "voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores".[68] Haciendo esta defensa, Carranza buscaba no sólo fortalecer a los municipios, sino también aumentar la capacidad del gobierno federal para controlar a los gobernadores.[69]

Extrapolando lo anterior podemos ver cómo el fortalecimiento de los estados y el de los municipios pueden llegar a contraponerse. En la competencia política el gobierno fe-

deral puede recurrir a los municipios para debilitar a los gobiernos estatales. Lo cual evidentemente debilitaría al federalismo. Me parece que ésa es la enseñanza que se puede extraer de la afirmación, sin duda exagerada, hecha por González Avelar en el sentido de que una relación completamente directa entre el gobierno federal y los municipios destruiría nuestra organización federal, sustituyéndola por una "estrafalaria confederación de municipios".[70]

Notas

[1] Esa característica no es, por supuesto, algo exclusivo de la organización federal. Se ha escrito mucho acerca de la reducida vigencia práctica de las leyes mexicanas. Una reciente reflexión sobre el tema se encuentra en el libro de Escalante, *Ciudadanos*, 1992. Sobre el mismo asunto se puede consultar el famoso libro de Rabasa, *Constitución*, 1912.

[2] Recupero, para la elaboración de este modelo, varios de los argumentos descritos en el capítulo 1, especialmente en la parte dedicada a la teoría del federalismo.

[3] Véase Bobbio, *Estado*, 1989.

[4] Obviamente, la creación de leyes es entendida aquí en un sentido amplio. En sentido estricto, involucra no sólo la actividad del poder legislativo, sino también las atribuciones que en esta materia tienen el ejecutivo y el judicial.

[5] En realidad, el esquema es más complicado. Participan en la modificación constitucional la Cámara de Diputados, que es un órgano del orden federal; la Cámara de Senadores, que es un órgano que representa, en el orden federal, a los estados; y las legislaturas estatales.

[6] Véase Hamilton, Madison y Jay, *Federalista*, 1982.

[7] Esto último es muy importante. Recuérdese que otra muy influyente definición del Estado es la que lo considera como "el monopolio de la fuerza legítima". La participación conjunta de los estados y el orden federal en el control de las fuerzas armadas comprende el uso de éstas tanto en el ámbito internacional como en el interno.

[8] De ahí la ambigüedad del término *federalizar*. Puede utilizarse tanto para referirse a la acción de unir lo que está separado como a la de separar lo que está unido. En el primer caso tiene un sentido centralizador, en el segundo uno descentralizador; Arnaut, "Federalización", 1994.

[9] La forma inversa de debilidad ha sido muy importante en la historia mexicana. Durante varios periodos del siglo XIX fue frecuente que la existencia de estados con demasiadas atribuciones y de gobernadores levantiscos pusieran en peligro no sólo la estabilidad del gobierno federal sino incluso la integridad de la nación.

[10] En lo sucesivo, cuando se hable de la *debilidad* del federalismo, a menos que se haga una aclaración explícita en otro sentido, se estará haciendo referencia al tipo de debilidad que aquí se ha definido. Lo cual, por supuesto, no supone que se niegue la importancia de las otras formas.

[11] Esas atribuciones están definidas en el artículo 73 de la Constitución. Véase Bartlett, "Discurso", 1995.

[12] Para detalles de esta crítica, véase Latapí, "Federalismo", 1995. Hay otro sentido en que puede observarse que la federalización educativa no tuvo un efecto inequívocamente descentralizador. En el sistema educativo nacional coexistían, antes de la federalización, dos subsistemas de educación básica: la federal y la de los estados. Mientras que para las escuelas del gobierno federal la federalización de 1992 tuvo un efecto descentralizador, para las de los gobiernos estatales tuvo el sentido opuesto. Véase sobre este punto, Arnaut, "Federalización", 1994.

[13] Como se recordará, ésta alude precisamente al hecho de que, al mismo tiempo que se descentralizan las atribuciones operativas, se concentran las decisiones fundamentales.

[14] Recuérdese que en este caso estamos refiriéndonos a la debilidad del federalismo tal como es descrita por los autores revisados en este trabajo, es decir, como una debilidad de los estados frente a los poderes federales. Lo cual no significa, por supuesto, que desde el punto de vista teórico o histórico, la debilidad en el sentido inverso sea menos importante.

[15] "En los estados hay un notable rezago institucional respecto del que da forma a la república: ni las leyes, ni la mayor parte de los órganos de gobierno gozan de la solidez que da el tiempo [...] Si en el ámbito federal se habla de un tamaño excesivo de las estructuras burocráticas, en la mayor parte de las instancias locales el problema es exactamente al revés: hacen falta instituciones más sólidas". González, "Reforma", 1990, p. 52.

[16] Ernesto Ruffo, "Romper la resistencia hacia el auténtico federalismo", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, *El Nacional*, 7 de mayo de 1995. Cito la propuesta como un ejemplo de cómo pueden coincidir pluralización y centralización. Lo cual no implica ningún juicio sobre su viabilidad o conveniencia.

[17] Mizrahi, "Democracia", 1995.

[18] *Ibid.*, p. 192. Similares afirmaciones pueden encontrarse en Merino, *Busca,* 1994, pp. 283 y ss.

[19] En este caso debe recordarse también que se habla de debilidad de la organización federal en el sentido que habitualmente tiene en los análisis recientes sobre el federalismo mexicano, es decir, como una debilidad de los estados frente al gobierno federal. Pero, según el modelo que antes fue propuesto, la forma inversa de debilidad es, en la teoría y en la historia, igualmente importante.

[20] Rodríguez, "Procedimientos", 1984.

[21] Similares planteamientos hacen María del Carmen Díaz y Guadalupe Pacheco. Díaz sostiene que, especialmente durante el periodo de 1947-1978, el elemento principal en el funcionamiento del régimen político mexicano fue la relación entre corporaciones. Esta relación se daba, según ella, en dos niveles; por un lado estaba el equilibrio de las corporaciones entre sí a nivel nacional; por otro, se encontraban los distintos equilibrios que las corporaciones alcanzaban en los estados. La conjunción de estos dos niveles de equilibrio determinaba la estructuración del régimen político mexicano. Guadalupe Pacheco, por su parte, subraya el hecho de que, a partir de 1946, "la estructura territorial del PRI se concibió como un instrumento de apoyo a las campañas electorales de los sectores, y no como instancia de acción electoral". Pacheco, "Estructura",1990, p. 19; Díaz, "Político", 1991, p. 30.

[22] Para observaciones sobre este punto en la historia reciente, véase Craigg, "Legal", 1990.

[23] Esos fueron los casos más notorios. Algo parecido sucedió en varios otros lugares. Véase Merino, *Busca*, 1994.

[24] Aunque también se dio el caso de agrupaciones que por muchos años habían sido parte del PRI o por lo menos aliadas suyas.

[25] La fase que ahora vivimos "se podrá caracterizar como la de la 'federalización de los conflictos locales y regionales'. Las demandas y presiones surgidas de esos contextos aparecen ahora como reivindicaciones de diversas capas sociales, las que se coligan, las más de las veces electoralmente, a través de los partidos nacionales para oponerse al control central desde la sociedad lugareña hasta el Estado nacional", Villa, "Democracia", 1991, p. 10.

[26] Castillo Peraza describe así los comicios yucatecos de 1990: fue "algo muy parecido a lo que, fuera de Yucatán, se llama 'jugar a las vencidas' y, en esta entidad federativa peninsular, se

conoce como 'rendir pulso': por un lado, el brazo del gobierno, su partido y algunos cómplices; por el otro, la sociedad civil de Mérida y el Partido Acción Nacional", Castillo, "Batalla", 1991.

[27] Mizrahi, "Democracia", 1995.

[28] "Una de las primeras tareas que enfrentan los gobiernos no priistas es la necesidad de erosionar prácticas autoritarias firmemente ancladas y combatir a una variedad de grupos de presión asociados con el PRI que se benefician de esas prácticas y que se muestran reticentes a perder sus privilegios. Para lograr esta tarea, el gobierno necesita ejercer su autoridad[...], aplicar la ley con firmeza e inclusive actuar en ciertas ocasiones de manera discrecional. Esto frecuentemente requiere de un alejamiento de la sociedad civil. Sin embargo, para consolidar las reformas democráticas que intenta promover, el gobierno necesita un mayor acercamiento con la ciudadanía.".Mizrahi, "Democracia", 1995, pp. 199-200.

[29] "Barrio –afirmó el secretario de gobierno nombrado por el gobernador panista de Chihuahua, Francisco Barrio Terrazas– navega en un mundo tricolor en el cual es necesario adoptar gestos conciliadores constantes [...] No se puede dejar de negociar con los grupos de interés pues son factores reales de poder", *ibid.*, p. 193.

[30] Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993, p. 124.

[31] Zedillo, "Discurso", 1992, p. 247.

[32] Muñoz, "Reflexiones", 1990, p. 67.

[33] Garza, "Organización", 1995

[34] Véanse, entre muchos otros, Ortega, "Ponencia", 1995; Aziz, "Municipio", 1994; Palacios, "Pacto", 1990.

[35] Para una descripción de estos acontecimientos y un análisis de los mismos véanse Molinar, *Tiempo*, 1991, pp. 204 y ss.; Meyer, "Municipio", 1994.

[36] Castillo, "Batalla", 1996, pp. 51-52.

[37] *Ibid.*, p. 52.

[38] Villa, "Democracia", 1991, p. 11.

[39] *Ibid.*

[40] Córdova, "Federalismo",1994.

[41] *Ibid.*, p. IV.

[42] *Ibid.*, p. VI.

[43] La otra opción sería declarar que todo federalismo que no es democrático no merece ese nombre, y que debe ser considerado como *feudalismo,* véase Lujambio, *Federalismo*,1995.

[44] Partido de la Revolución Democrática, "Programa", 1995; Partido Acción Nacional, "Fuerza", 1994; Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993.

[45] "No es suficiente reclamar el principio federal sin ofrecerle, al mismo tiempo, un sustento donde apoyarse, pues el riesgo más palpable es que en lugar del federalismo brote un nuevo aparato político: las redes de los partidos políticos nacionales, en abierta combinación con los controles propios del gobierno de la república. Un aparato ciertamente más democrático y quizá mucho mejor que el construido por el partido oficial, pero aparato central al fin", Merino, "Hacia", 1996, p. 16.

[46] "Con el supuesto fin de desburocratizar el ejercicio del gasto social, en este sexenio se ha puesto en práctica el esquema de centralización política y económica más grave de los últimos años, a través de Pronasol, al subordinar toda obra importante de inversión pública y contenido social a una estructura de decisión que depende directamente del presidente de la república", Partido Acción Nacional, *Fuerza*, 1994, p. 4. Solidaridad "sirvió no sólo para refrendar el poder y la imagen presidenciales, sino también como mecanismo para organizar la clientela electoral en beneficio del partido oficial", Escobar y Sánchez, "Reforma", 1995.

[47] Véanse Brhun, "Social", 1996; Fox, "Difficult", 1994.

[48] Ruffo, "Momento", 1992, pp. 28-30.

[49] Los otros tres fueron, por supuesto, la fundación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario; su transformación en Partido de la Re-

volución Mexicana en 1938, y su conversión, en 1948, en Partido Revolucionario Institucional. Véase Sales, "Estructura", 1991.

[50] Datos sobre ese punto pueden encontrarse en Pacheco, "Estructura", 1990.

[51] Otra razón tiene que ver, sin duda, con los problemas asociados a la crisis económica. La capacidad de gestión de las organizaciones corporativas se vio mermada. Además, éstas tenían, y tienen, serios problemas para adaptarse a los cambios exigidos por el modelo de reestructuración económica impulsado en respuesta a la crisis.

[52] Sobre este punto véanse Sales, "Estructura", 1991; Pacheco, "Compromiso", 1992; Borrego, "Refundación", 1992; Martínez-Chavarría, "Democracia", 1991.

[53] "Los cambios (relacionados con la territorialización) están lejos de significar transformaciones en la estructura de autoridad del partido. Es más, éstos han venido a reforzar el poder de la cúpula partidaria y concretamente al grupo ligado directamente al jefe real del partido y presidente de la república", Peschard, "PRI", 1991, p. 69.

[54] Puede constatarse en varios análisis hechos por priistas afines a la territorialización, publicados durante los años en que ésta fue emprendida, que la preocupación principal eran las elecciones federales, y particularmente la presidencial. Frente a ella, el interés por enfrentar los avances locales de la oposición ocupaba un lugar mucho menos importante. Véanse Pacheco, "Compromiso", 1992; Borrego, "Refundación", 1992; Martínez-Chavarría, "Democracia", 1991.

[55] Lujambio, "Federalismo", 1994. Varios otros autores hacen afirmaciones sobre la necesidad de que los partidos se descentralicen, pero lo hacen por lo general planteándolo como un requisito, antes que como un hecho previsible.

[56] La descripción de primera mano del procedimiento que se utiliza para la asignación se encuentra en el libro primero del *Código*, 1994, pp. 9-13.

[57] Nótese, por ejemplo, la insistencia de Sócrates Rizzo, entonces gobernador del estado de Nuevo León, en "la inclusión, en la fórmula de distribución de participaciones, de factores que reflejen la productividad del estado"; Rizzo, "Ponencia", 1995, p. 33. Pueden contrastarse las ponencias –citadas en el capítulo 3– hechas por gobernadores del norte, tanto del PRI como del PAN, con las de los estados del centro y sur del país.

[58] Ortega "Ponencia", 1995, p. 39.

[59] Merino, "Hacia", 1996, p. 16.

[60] "La situación del 'municipio libre' que consagra la Constitución se puede describir en muy pocas palabras: los gobiernos estatales reproducen hacia ellos fielmente el esquema de dominación que el gobierno federal les implica, con lo cual el centralismo remacha su último eslabón", Rodríguez y Rendón *Centralismo*, 1984, p. 22.

[61] Véase Miguel González Avelar, "Federalismo en riesgo", *Excélsior*, 7 de agosto de 1995, y "De reelección y federalismo", *Excélsior*, 29 de mayo de 1995.

[62] Miguel González Avelar, "Federalismo", *loc. cit.*

[63] *Ibid.*

[64] Alcántara, "Organización", 1995, pp. 22 y 23.

[65] El mismo Alcántara Soria concluye, al final del artículo citado: "El municipio debe ser considerado[...] como una entidad autónoma, es decir, dotado de una verdadera función legislativa exclusiva en su propia esfera", *ibid.*, p. 28.

[66] Garza, *Municipio*, 1992, p. 65.

[67] *Ibid.*, p. 27.

[68] Citado por Pedraza, "Sobre", 1995, p. 49.

[69] La reforma municipal de 1983 "tenía que ver más con una delimitación de los poderes de los estados *vis a vis* los municipios, que con una descentralización de las potestades del gobierno federal, especialmente respecto al gasto público", Urzúa, "Notas", 1995, p. 47

[70] González Avelar, "De reelección", *loc. cit.*

5. EL USO ESTRATÉGICO DEL FEDERALISMO

El título de este capítulo puede resultar muy prometedor. Investigar cómo los actores políticos usan el federalismo, en diferentes formas y con objetivos diversos, requeriría un tipo de trabajo esencialmente distinto del que aquí hemos venido practicando. El enfoque habría de ser diferente, poniendo más atención a la identidad y los objetivos de los actores. Del mismo modo, habría que recurrir a fuentes diferentes a las aquí utilizadas. Habría que poner atención a los conflictos políticos, seleccionar casos ilustrativos, escudriñar con detenimiento los debates internos de las organizaciones políticas, en fin, se necesitaría una investigación diferente.

No obstante, el contenido del presente trabajo quedaría sensiblemente recortado si no incluyéramos al menos una breve descripción de las posiciones de los actores políticos que más se interesan en el tema, y no aventuráramos algunas conjeturas sobre ellas. Tal es el objetivo de este capítulo.

La fuente más importante que se utiliza son las plataformas electorales 1994-2000 de los tres principales partidos políticos mexicanos, PAN, PRD y PRI.[1] También se revisan algunos artículos y ponencias hechas por personajes del gobierno federal. Adicionalmente, se extraen reflexiones de trabajos realizados por miembros de los partidos o por personas cercanas a ellos.

El federalismo como valor

Antes de comenzar, conviene hacer una aclaración. La palabra *federalismo* es usada comúnmente en dos acepciones. Puede designar una toma de posición a favor de la organización federal, pero también puede referirse a la organización federal propiamente dicha. En el primer caso es una corriente ideológica y política, en el segundo, un arreglo institucional.[2] De cualquier modo, es muy fácil distinguir, en cada caso particular, cuál de los dos sentidos está siendo utilizado.

Al principio de este trabajo sostuvimos que el federalismo se ha convertido en un valor de la política mexicana. Visto así, el intento de analizar cómo es utilizado éste por los diferentes actores políticos puede parecer irreverente.

Ahora bien, no es una novedad que en la competencia política se utilicen, con diferentes objetivos, todos los recursos y valores cuyo uso no esté definitivamente vetado o sea manifiestamente inútil. Por otra parte, la distinción entre valores y hechos (y entre fines y medios) que por mucho tiempo sedujo a destacados personajes de las ciencias sociales, ha perdido ya la mayor parte de su atractivo.

Esas razones bastan para evitarnos la justificación del estudio del uso instrumental de un valor. Nos sirven poco, en cambio, para esclarecer el caso específico del federalismo.

Retomemos ahora el punto. Habíamos recordado ya que el federalismo tiene amplia vigencia como un valor de la política mexicana. Sin embargo, debe notarse que a diferencia de lo que sucede con valores tales como la libertad, la justicia, el bienestar e incluso la democracia, el federalismo no pertenece por lo general a la categoría de los valores últimos. Es, por así decirlo, un valor instrumental. En la mayoría de los casos, su importancia resulta precisamente de que es considerado útil para el logro de otros valores. Eso explica el hecho de que exista una tendencia a asociar al federalismo con la eficiencia, la democracia, la unidad nacional, la justicia, la equidad, e incluso el "desarrollo de la persona humana".[3] Otra asociación, no siempre confesada pero no por eso menos importante, es con la conquista del poder.

Este carácter instrumental no afecta en modo alguno la apreciación que se tiene del federalismo, ni su fuerza valorativa. De tal modo ha estado presente en el debate político nacional, que es considerado no sólo necesario sino indispensable para el logro de los valores mencionados.

Debido a esto último, la disputa entre los actores políticos no es, como lo fue en el siglo XIX, entre partidarios y detractores de la organización federal. De lo que se trata, en la mayoría de los casos, es de demostrar quién es más federalista que los demás, o quién lo es en el sentido más auténtico.

Así, las declaraciones y propuestas que los partidos opositores hacen sobre el tema comienzan generalmente denunciando que el actual régimen político viola los principios federales de la Constitución.[4] A lo que el PRI responde afirmando su compromiso histórico y actual con el federalismo.[5] Razones similares explican también buena parte del debate acerca de la autenticidad del federalismo. Se discute, por ejemplo, la validez de calificativos tales como *nuevo*, *auténtico*, *verdadero* que los actores pretenden adjudicar al federalismo que ellos proponen.

Demostrar que el contendiente no es lo suficientemente federalista, o que no lo es en un sentido auténtico, daría al partido que lo lograra una considerable ventaja en la competencia política. Pero ese no es, desde luego, el único uso posible. Como antes se aclaró, el federalismo no es sólo una posición ideológica; también alude a una forma de organización política. Lo cual abre varias otras posibilidades de utilización. De eso trataremos en el apartado siguiente.

Puestos y partidos

En el capítulo anterior llamamos la atención sobre la complejidad de la vigencia de la organización federal. Se puede ser federalista en varios sentidos; se pueden resaltar ciertos elementos, mientras se minimizan o ignoran otros.

Esta complejidad es sin duda una de las bondades de la organización federal:[6] facilita su aceptación por actores políticos con intereses contrapuestos. La organización federal forma una detallada estructura de autoridad, y multiplica las instancias de representación. Cada una de esas instancias puede, desde luego, ser ocupada y utilizada por diferentes actores políticos con intenciones diversas.

Las posiciones creadas por la organización federal pueden ofrecer diferentes estímulos a los actores políticos. Proveen puestos que pueden ser conquistados y que pueden servir como barreras al avance de los adversarios. Y que también pueden ser utilizados como puestos de ataque para favorecer el avance propio.

No todo es enfrentamiento, sin embargo. La organización federal también puede servir para que diferentes organizaciones políticas compartan el poder. En esa medida se convierte en un estímulo para la cooperación entre adversarios.

Debido a esa complejidad y a la posibilidad de múltiples usos, no basta con considerar la posición de aceptación o rechazo que los actores políticos expresen con respecto al federalismo. Es necesario también observar qué elementos destaca cada uno de ellos, qué posiciones de las creadas por la organización federal le parecen más dignas de atención, hacia cuáles se dirigen sus críticas y propuestas; en suma, de qué habla cada uno de los actores políticos cuando aborda el federalismo.[7]

Comencemos por los planteamientos de los partidos de oposición. Ambos partidos, PRD y PAN, coinciden en la crítica al presidencialismo. A la concentración del poder en manos del ejecutivo federal se le acusa de ser el principal causante de que el federalismo establecido por la Constitución haya sido destruido.[8] En consecuencia, según sus planteamientos, para fortalecer al federalismo hay que restarle poderes al titular del ejecutivo federal.

Otro rasgo en el que ambos partidos opositores coinciden es en la necesidad de fortalecer la competencia electoral. Sólo se podrá fortalecer el federalismo, afirman, si se rompe la posición predominante del partido oficial; plantean la necesidad de que la oposición ocupe puestos en los estados y municipios, al igual que en el Congreso federal.

Además, los dos partidos hacen énfasis en la descentralización de recursos y funciones acumuladas en el gobierno federal. Para fortalecer a los estados y municipios se considera necesario restarle al gobierno federal varias de sus actuales competencias, las cuales desde luego deberán ser trasladadas a los otros niveles de gobierno.

Finalmente, tanto el PRD como el PAN asumen una decidida postura municipalista. El fortalecimiento de los municipios –considerado también una condición indispensable para la vigencia del federalismo– se plantea básicamente en dos frentes: el aumento en los recursos financieros y en las atribuciones de gobierno disponibles a los municipios, y el reconocimiento de la *soberanía* municipal.[9]

Ahora bien, entre el PAN y el PRD existen también varias diferencias. Voy a detenerme solamente en una de ellas. Aunque los dos partidos atribuyen gran importancia a la competencia electoral, la posición oficial del PRD, en su plataforma electoral, es mucho más enfática en esta materia. El PRD insiste en la necesidad de pluralizar los diferentes puestos de la organización federal. Subraya, así mismo, la conveniencia de que en esta pluralización intervengan diferentes partidos e incluso organizaciones políticas no partidistas.[10]

El PAN también destaca la importancia de la competencia electoral. Sin embargo, en el momento de hacer propuestas específicas su atención se concentra en la redistribución de facultades administrativas, competencias de gobierno y recursos fiscales.

Puede haber varias razones que expliquen estas diferencias. Pero con respecto a lo que aquí estamos tratando conviene destacar la influencia de la propia estructura organizativa de esos partidos y de la forma en que prevén sus posibilidades de avance. El PRD es un partido joven, con un nivel de organización aún bajo, y con posibilidades de conseguir el apoyo de varias fuerzas políticas no organizadas a través de los partidos, lo cual es una razón que explica, en parte, su énfasis en la pluralización y en la conveniencia de que en ella in-

tervengan fuerzas no partidistas. El PAN, por su parte, es el partido opositor que más avances ha hecho en el ámbito local, y está interesado en la modificación de las reglas electorales para poder seguir avanzando, no obstante que con las actuales ha podido conseguir significativos progresos. Pero también necesita consolidar sus posiciones. La actividad gubernamental que ejercen los funcionarios panistas los enfrenta a menudo con las dependencias del gobierno federal.[11] De ahí su insistencia en las propuestas de redistribución fiscal, administrativa y de atribuciones.[12]

Consideremos ahora la posición de aquellos contra quienes se dirigen las afirmaciones que hemos descrito: el gobierno y el PRI. Cuando la plataforma electoral priista se ocupa del federalismo no lo hace partiendo de una crítica al presidencialismo.[13] Tampoco hay, por supuesto, un cuestionamiento a la predominancia de ese partido en la mayoría de los puestos políticos. Se admite, en efecto, la importancia que ha alcanzado la competencia electoral y el aumento en la pluralidad. Pero el énfasis es puesto no en el enfrentamiento entre partidos y entre niveles de gobierno, sino en la cooperación.[14] Se admite así mismo la importancia de fortalecer a los estados y municipios; pero se subraya que esto de ningún modo debe implicar el debilitamiento de la unidad nacional. Del mismo modo, se acepta que las autoridades locales deben incrementar su autonomía, pero se remarca también que ello no debe ser hecho a costa de la autoridad federal, pues ésta tiene importantes funciones que cumplir.[15]

El gobierno federal comparte, en lo general, estos planteamientos. Ciertamente, los análisis elaborados por el actual presidente de la república y por personajes cercanos a él han criticado al presidencialismo. Del mismo modo, se admiten las deficiencias que ha tenido la competencia electoral. Sin embargo, hay también una insistencia en los límites que el fortalecimiento de los estados y municipios no debe rebasar: la unidad nacional, la promoción del desarrollo equilibrado, la integridad de los poderes federales, la necesaria cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, la existencia del PRI.[16] Cabe recordar que esta posición ha tenido importantes cambios de matiz según la coyuntura política. En los ofrecimientos de campaña, el *nuevo federalismo* destacaba, como se recordará, las propuestas encaminadas a fortalecer la autonomía y las atribuciones de los estados y municipios. En cambio, al convertirse en política oficial, comenzó a resaltar la importancia de los límites a ese fortalecimiento. Del mismo modo, a los ofrecimientos de descentralizar recursos y atribuciones se agregó la propuesta de redistribuir también las responsabilidades.

Por otro lado, buena parte de la propuesta del PRI y del gobierno federal sobre el tema se refiere a la descentralización administrativa y de funciones gubernamentales. Las propuestas de este tipo son, en realidad, las que reciben mayor atención. Es aquí, en el terreno de la administración pública y en la puesta en práctica de las políticas, donde se espera que se produzca la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

El PRI y el gobierno federal también insisten mucho en el fortalecimiento de los municipios como parte de sus propuestas relacionadas con el federalismo. Se plantea darles mayores atribuciones e incrementar sus recursos. Sin embargo, esta propuesta municipalista, a diferencia de las elaboradas por los partidos de oposición, no incluye la soberanía municipal.[17]

De lo aquí dicho acerca de la posición de los partidos políticos y el gobierno federal con respecto al federalismo, podemos extraer dos afirmaciones generales. El hecho de que to-

dos ellos tienen interés en la organización federal. El PRI necesita dinamizar su estructura partidista para adaptarla a la competencia electoral. Los priistas están conscientes de que para enfrentar con éxito a los partidos de oposición necesitan contener el avance de éstos en los niveles locales.[18] El gobierno federal, por su parte, necesita continuar con la desconcentración de su estructura administrativa, haciendo más ágil el manejo de ésta y liberándose de una cantidad excesiva de demandas que pueden ser atendidas por los gobiernos locales. Y, como lo admiten los autores del nuevo federalismo, la estructura federal brinda una buena oportunidad para lograr este objetivo.

Los partidos de oposición, por su cuenta, necesitan explotar su posibilidad de avance en el nivel local. Esa posibilidad se incrementa por dos circunstancias. Hubo municipios, e incluso estados, donde el control priista nunca llegó a ser tan fuerte como lo fue en el resto del país. Lo cual da algunas ventajas a los partidos de oposición. Por otra parte, enfrentar al PRI en las competencias locales ha sido, en muchos casos, más exitoso que enfrentarlo a nivel nacional. Puesto que lo que se juega en una elección local tiene una importancia reducida, la dirigencia nacional priista ha ofrecido con frecuencia una resistencia moderada a los avances de la oposición en ese nivel. El fortalecimiento de los puestos estatales y municipales puede, en consecuencia, mejorar los beneficios que los partidos de oposición esperan de la competencia electoral.

La otra afirmación general tiene que ver con la forma en que se plantea el fortalecimiento de los estados y municipios. Entre los partidos opositores es clara la inclinación a considerar que los gobiernos estatales y municipales sólo pueden fortalecerse si se le restan atribuciones al ejecutivo federal. Debe quitársele poder al presidente, para dárselo a los gobiernos locales.

El gobierno federal y el PRI rechazan esa pretensión. Insisten en que no es necesario, y tampoco conveniente, debilitar a los poderes federales para fortalecer a los estados. Al contrario, al mismo tiempo que los estados y municipios se fortalecen hay que reforzar también la capacidad del gobierno federal.

No es muy difícil entender esta apreciación contrapuesta. A los partidos opositores les interesa romper o debilitar la preeminencia del PRI a nivel nacional. Por tanto, les resulta atractiva la idea de restarle poder a los puestos que están en manos de este último partido, y en forma especial a la presidencia. Al contrario, al PRI le conviene mantener la cooperación; una cooperación en la que, por cierto, los funcionarios priistas ocupan una posición predominante.[19]

El debate en el interior de los partidos

En un sistema federal, los partidos tienden a producir en su interior una réplica de la organización federal en la cual compiten. Un análisis del uso estratégico del federalismo debería también poner atención a las fuerzas internas de los partidos y a los debates en que ellas intervienen.

Es tal vez en este punto donde las advertencias hechas al principio del capítulo son más necesarias. No es fácil distinguir las diferentes posiciones en el interior de los partidos. Para hacerlo a satisfacción habría que recurrir a diferentes fuentes de las que se han venido utilizando en este trabajo.

La dificultad aludida se acentúa si tomamos en cuenta algunas características actuales de los partidos políticos. En el caso del

PRI, se necesita una agudeza especial para poder identificar las diferentes posiciones, debido a que la fuerte disciplina interna inhibe la expresión explícita de las diferencias. El PAN no tiene una disciplina tan importante; no obstante, la expresión de las diferencias también se oscurece por el hecho de que en los últimos años éste ha sido un partido de éxito. Es normal que cuando un partido avanza, así sea en una escala limitada, sus contradicciones internas tiendan a ser pospuestas. En el PRD sucede, en cierta forma, lo contrario a lo que ocurre en los otros dos; son tantas las líneas de división que este joven partido tiene que es difícil identificar cuáles de ellas tienen que ver con la organización federal.

Con todo, pese a los obstáculos señalados, voy a hacer algunos señalamientos, muy breves, sobre este punto.

Examinemos primero el caso del PAN. En el capítulo 3 vimos que las propuestas más radicales de descentralización son hechas por miembros de ese partido. Debe notarse, sin embargo, que las propuestas de este tipo no surgen de la dirigencia nacional del PAN, sino de personajes más vinculados a la política local. El caso más elocuente a este respecto es el ex gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo. Es él quien propone adoptar una organización confederal para el sistema fiscal, despojando al gobierno federal de sus ingresos propios. Es él también quien sostiene la conveniencia de que sea una asamblea de gobernadores la que tome las más importantes decisiones de la política mexicana.[20]

En los documentos nacionales de Ación Nacional hay una tendencia contraria. Los poderes, en materia fiscal y de decisión política, que Ruffo propone poner en manos de los gobiernos estatales deberían estar bajo control del Congreso federal, y más específicamente de la Cámara de Diputados.[21]

Esas diferencias entre las fuerzas del PAN se han hecho visibles en algunas coyunturas, por ejemplo, en el conflicto poselectoral de 1989 en Guanajuato; en la selección de candidatos para diversos puestos de elección popular, e incluso en el cambio de presidente nacional de ese partido a principios de 1996. Sin embargo, pese al arraigo que en varios casos tienen las fuerzas locales panistas, no debe olvidarse el papel preeminente que ha tenido la dirección nacional de ese partido. En muchos casos los triunfos locales del PAN fueron posibles gracias a las negociaciones de la burocracia central del partido con el presidente de la república. Naturalmente, eso aumenta la capacidad de la dirigencia central para disciplinar a sus fuerzas locales.

Dicho en forma muy esquemática, en el interior del PRD hay que considerar el efecto de dos tendencias contradictorias. En primer lugar, como ya señalamos, muchas de las posibilidades de crecimiento perredista se orientan hacia la integración de varias fuerzas políticas locales más o menos independientes de los partidos. Pero, por otro lado, en el cálculo estratégico hecho por la dirigencia del PRD las principales posibilidades de avance se vinculaban al triunfo en la elección presidencial. Como consecuencia, el grueso de la actividad del partido debía orientarse a la conquista de la presidencia de la república. El avance de las fuerzas locales debía, por tanto, someterse a ese objetivo.

Esta situación ha estado cambiando a partir de la elección de 1994. Pero el cambio ha sido lento e incierto. Lo cual dificulta su evaluación.

Ya se han mencionado las posiciones en el interior del PRI. En primer lugar se encuentran los reacomodos que se han dado entre la

estructura *sectorial* y la *territorial* de ese partido. Y también el hecho de que en la promoción de esos cambios la dirigencia nacional priista ha jugado un papel muy importante. Así como que, debido a la disciplina partidista pero también por la necesidad de defender a su dirigencia nacional de los ataques de la oposición, los gobernadores priistas moderan mucho las demandas de redistribución que podrían plantearle al gobierno federal.

Hay, sin embargo, un conjunto de problemas al interior del PRI al que no hemos hecho referencia detenida hasta ahora. Me refiero a los conflictos internos que han surgido debido a las cesiones que el gobierno federal y la dirigencia central de ese partido han tenido que hacer a los partidos de oposición. Estas cesiones han sido hechas, en gran medida, con el objetivo de mantener el poder a nivel nacional, pero han implicado en varios casos el sacrificio de fuerzas locales priistas.

Alonso Lujambio, entre los autores revisados quien más se ocupa del tema, hace un análisis notoriamente simplista. Según se desprende de sus planteamientos, citados ya en el capítulo 3, las fuerzas se alinearían en dos bandos opuestos. De un lado estarían los partidarios de la democracia y del federalismo: los dos principales partidos de oposición, el presidente de la república y la dirigencia nacional del PRI. En el bando opuesto se encontrarían, aisladas, las fuerzas *feudales*, es decir, los priistas locales, quienes se opondrían simultáneamente a la democracia y al federalismo verdadero.[22]

Este supuesto aislamiento de las fuerzas priistas locales que han resultado afectadas por los acuerdos entre el gobierno federal y los partidos opositores necesitaría ser demostrado. No hay que olvidar que esas fuerzas son a menudo apoyadas con especial ímpetu por los dirigentes de las organizaciones corporativas del PRI. Pero, lo que es más importante, sus alianzas no se limitan a las estructuras tradicionales del PRI. También se alían en forma exitosa con modernos dirigentes nacionales del partido y, además, con los funcionarios del ejecutivo federal.[23]

La influencia que esas fuerzas locales priistas tienen sobre la vigencia del federalismo es algo que necesita ser analizado con detenimiento. Lo que sí es claro es que no son una fuerza que se oponga rotundamente a la dirigencia nacional de su partido y al gobierno federal. Por tanto, su impacto negativo sobre la disciplina interna del PRI ha sido hasta ahora muy reducido. Frente a los partidos de oposición, todas las fuerzas priistas tienen necesidad de actuar en forma unitaria. En la medida en que lo hacen se reducen las tendencias a la descentralización interna.

Comentario final

Los partidos políticos y el gobierno federal están interesados, por razones diferentes, en fortalecer los puestos locales que crea la organización federal. No obstante, como se había señalado en el capítulo anterior, la competencia electoral también les da fuertes estímulos en el sentido opuesto.

Varias de las demandas que los partidos canalizan necesitan un cambio a nivel nacional. Y, por la forma en que hoy se distribuyen las atribuciones, tales decisiones deben ser tomadas fundamentalmente por los poderes federales. Por tanto, hay una tendencia a concentrar las fuerzas alrededor de esos poderes, y ello, por supuesto, puede ir en detrimento de la vitalidad política de los estados.

Por otra parte, ha sucedido con frecuencia que, por diferentes razones, los partidos de oposición no pueden derrotar a un enemi-

go priista local. En ese caso les resulta mucho más conveniente presionar al gobierno federal, lo cual puede tener un efecto negativo sobre la autonomía de los estados.

Así pues, los estímulos que los partidos políticos tienen para fortalecer la autonomía de los estados coexisten con otros que los motivan a conservar, o incluso aumentar, la preponderancia de los poderes federales. Eso explica, en gran parte, el hecho de que los actores políticos asuman actitudes contradictorias respecto a la vigencia efectiva del federalismo. Aunque, desde luego, la fuerza valorativa que tiene este concepto hace que la discusión asuma, por así decirlo, un carácter interno. Todos son federalistas, pero cada uno lo es, a menudo, en varios sentidos diferentes.

Notas

[1] En el caso del PRD no se toma la plataforma electoral, sino el "Programa de la revolución democrática", del que aquélla es, en gran parte, un extracto.

[2] Véase Muñoz, "Reflexiones", 1990, p. 65.

[3] Véase González, "Espíritu", 1995.

[4] "El sufragio efectivo, la división de poderes, el federalismo, el municipio libre, las garantías individuales y sociales[...] han sido radicalmente abandonados por la práctica política del grupo en el poder." Partido de la Revolución Democrática, "Declaración", 1995, p. 3. Véase, además, Partido Acción Nacional, *Fuerza*, 1994.

[5] Véase Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993, p. 125.

[6] Aunque es también, en muchas ocasiones, una desventaja. La multiplicidad de elementos y relaciones puede dificultar o incluso impedir la vigencia del federalismo, puede amenazar la unidad nacional o puede suprimir en la práctica la autonomía de los estados.

[7] Podemos aventurar, además, una apreciación sobre la *intensidad* con que cada uno se interesa en el tema. Aunque es difícil establecer una relación cuantitativa precisa, resulta evidente que, de los tres partidos revisados, es el PAN quien más insistentemente se ocupa del federalismo; en segundo lugar se encuentra el PRI, y finalmente el PRD.

[8] "Las principales causas del retraso y falta de una democracia política, base del Estado de derecho, lo constituyen la naturaleza centralista del sistema político y su corazón: el presidencialismo"; Partido Acción Nacional, *Fuerza*, 1994, p. 5. "El centralismo presidencial liquidó, en aras de la estabilidad y aún de la ideología, las singularidades y las rebeldías de las dirigencias locales." Partido de la Revolución Democrática, "Programa", 1995, p. 23.

[9] Véase Partido Acción Nacional, *Fuerza*, 1994, p. 12; Partido de la Revolución Democrática, "Programa", 1995, pp. 23 y ss.

[10] Partido de la Revolución Democrática, "Programa", 1995, p. 24. Relacionado con esto se encuentra el respaldo que en el interior del PRD han tenido las propuestas de autonomía indígena. Y quizá algo parecido pueda decirse también respecto a la insistencia de este partido en la elección de un gobernador para el Distrito Federal.

[11] Véase Ruffo, "Momento", 1992, pp. 25-26.

[12] Existe otra razón, sin duda de gran importancia, para esa insistencia. Muchos de los cuadros dirigentes y gobernantes del PAN provienen del ambiente empresarial. En ese ambiente el manejo de recursos financieros y el ejercicio de actividades administrativas son altamente valorados.

[13] "Al titular del ejecutivo federal toca dirigir los esfuerzos nacionales. El presidente de la repú-

blica mira al conjunto y corrige las fallas de las partes que afectan al todo", Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma*, 1987, p. 31. Véase Paredes, "Presidencialismo", 1993.

[14] "El rasgo más destacado de una política federalista moderna y propositiva es la cooperación.[...]La promoción de un federalismo cooperativo representa la posibilidad de una relación más justa e igualitaria entre los tres órdenes de gobierno y los ciudadanos.[...]Nos pronunciamos a favor de un nuevo impulso al federalismo, basado en el principio de cooperación", Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993, p. 125.

[15] Véase por ejemplo, Robledo, "Nuevo", 1995.

[16] Véase Ernesto Zedillo, "Nuevo federalismo: estados soberanos y municipios libres", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.

[17] Sí parece haber, en cambio, un claro énfasis en la conveniencia de fortalecer a los municipios frente a los gobiernos estatales más que frente al gobierno federal. Partido Revolucionario Institucional, *Certidumbre*, 1993, pp. 26 y 27. Las ponencias elaboradas por varios gobernadores priistas también le dan mucha importancia al municipalismo. VéanseTorres Burgos, "El municipio y la cuestión social", *El Nacinal*, 7 de mayo de 1995; Murillo Karam, "Voluntad histórica y fuerza de unidad", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995; Diódoro Carrasco, "Por un desarrollo más justo y equilibrado", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995. Los comentarios críticos a esa idea de la *soberanía* municipal fueron hechos ya al final del capítulo 4.

[18] Véase Villa, "Por", 1991; Pacheco, "Compromiso", 1992; Santos, "Oferta", 1993.

[19] "A diferencia de la concurrencia, que no supone subordinación de una instancia a la otra, la coordinación implica una suma de esfuerzos para evitar duplicaciones e ineficiencias", Luis Aguilar, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995, p. 16.

[20] Véanse los artículos de Ruffo que han sido citados previamente; Barrio, "Ponencia", 1995, y Medina "Ponencia", 1995.

[21] Véase Partido Revolucionario Institucional, *Fuerza*, 1994, y *Federalismo* 1992.

[22] Véase Alonso Lujambio, "Federalismo, impulsor de la transición democrática en México", *El Nacional*, 7 de mayo de 1995, y Lujambio, *Federalismo*, 1995.

[23] Hay que recordar, además, la importancia que ha tenido una institución política que en el pasado ha recibido mucha atención por parte de varios investigadores: las *camarillas*. Por medio de ellas las fuerzas políticas locales se han aliado a las dirigencias nacionales del PRI y del gobierno. Recientemente han estado, sin duda, experimentando cambios, pero en todo caso no hay evidencias de que hayan sido destruidas. Véase Camp, *Líderes*, 1980; Langston, "Sobrevivir", 1995; Gil-Mendieta y Schmidt, "Génesis", 1994.

CONCLUSIONES

Tal vez la primera afirmación que podemos extraer, un poco intuitivamente, de la revisión realizada en este trabajo, es acerca de la importancia que tiene el federalismo en el debate político actual.

Durante varias décadas del periodo posrevolucionario el tema permaneció en un estado casi latente. Ahora, en un ambiente en que el cambio político ocupa los principales espacios de la discusión académica y de las propuestas hechas por los propios actores, el federalismo se ha convertido en una importante materia de debate.

Se discuten las diferentes implicaciones del federalismo en una gran variedad de campos. Se consideran, entre muchos otros, sus aspectos financieros, administrativos, electorales y organizativos. Se evalúa, de igual forma, el impacto que sobre él tienen los diferentes elementos de la vida social y política mexicana.

Esa situación no es nueva. Durante el siglo XIX el tema fue debatido incluso con mayor intensidad que en la actualidad. Lo novedoso es la manera en que se alinean las diferentes posiciones. Hoy, a diferencia del siglo pasado, el federalismo se bate sin enemigo al frente. Tenemos, por así decirlo, un federalismo compartido.

Con muy pocas excepciones, todos los actores políticos se declaran partidarios de la organización federal. Lo cual no significa, por supuesto, que para todos ellos tenga la misma importancia. Es común, además, que en el debate político actual el federalismo sea asociado con varios de los temas más prestigiados del momento, como la democracia, el cambio político, la eficiencia y la participación social, entre otros.

Pero a la vez que compartido, el federalismo mexicano actual es también polisémico. Sin un debate entre promotores y detractores del federalismo, la verdadera discusión se da entre los propios federalistas. A lo largo del trabajo señalamos cómo coexisten, bajo una misma denominación, diferentes concepciones del tema. Se discuten no sólo las distintas interpretaciones y propuestas, sino incluso la definición misma del federalismo. Para algunos, lo que define al federalismo mexicano es la distribución de competencias de gobierno y recursos fiscales: sobre esa distribución debe basarse el análisis, y hacia él deben dirigirse las propuestas de cambio. Para otros, en cambio, lo fundamental es la forma en que se organiza la competencia electoral y el sistema de partidos.

El debate se torna complejo, además, por el hecho de que la organización federal, al establecer dos órdenes de poder en el interior de una nación, incrementa el número de

puestos que se juegan en la competencia política. Diferentes actores, con objetivos diversos, pueden interesarse en esos puestos. Pero cada uno de ellos puede valorarlos en forma distinta. Lo cual abre la posibilidad de que, al mismo tiempo que todos los actores respaldan la existencia de la organización federal, cada uno de ellos destaca la importancia de ciertos puestos y minimiza la de otros. Este hecho, a su vez, estimula la producción de diferentes versiones del federalismo e intensifica el debate.

En consecuencia, revisar la discusión actual sobre el federalismo mexicano es no solamente una oportunidad de adquirir conocimientos específicos sobre el tema. Es, al mismo tiempo, una forma de acceder al debate más general sobre el cambio político en el país.

Las declaraciones de apoyo a la organización federal no son las únicas coincidencias que pueden encontrarse en el debate, también las hay en el rasgo más notable del diagnóstico.

En efecto, la afirmación de que el federalismo establecido en la Constitución tiene un vigencia reducida, goza de una aceptación generalizada entre quienes se ocupan del tema.

En varias partes de este trabajo señalamos ese hecho. En términos generales, la debilidad del federalismo es definida como una debilidad de los estados frente a los poderes federales. Las entidades federativas mexicanas, se sostiene, poseen muy pocas atribuciones. Su autonomía es, por otra parte, tan débil que en muchas ocasiones se le considera inexistente.

No obstante, a partir de esa coincidencia las opiniones se dividen. Las propuestas de cambio varían según la forma en que se define la debilidad de la organización federal. Hay autores para quienes lo más importante es modificar la distribución de las competencias gubernamentales. Para otros, en cambio, lo prioritario es aumentar los recursos fiscales y las atribuciones hacendarias de los estados. Otros más insisten en la necesidad de modificar las actuales características de la competencia partidaria.

Generalmente, los autores que hacen esas propuestas confían en que, al aplicarlas, la brecha entre las disposiciones constitucionales federales y la práctica política efectiva tenderá finalmente a desaparecer. Nosotros, sin embargo, hemos insistido en la conveniencia de mantener una actitud más cautelosa.

La descentralización de recursos financieros, competencias gubernamentales y estructura administrativa puede, en efecto, aumentar las atribuciones disponibles a los estados. Pero no debe olvidarse que existen Estados unitarios altamente descentralizados. La distribución más importante en el federalismo es la de la capacidad para producir ordenamientos legales. Y sobre este aspecto las propuestas son escasas.

Pero incluso la redistribución de facultades legislativas puede tener efectos muy reducidos si no aumenta, al mismo tiempo, la autonomía política de las autoridades estatales frente a las federales. Para esto último, el aumento en la competencia entre partidos políticos ha sido considerado de gran importancia, pues de esa manera se romperían o debilitarían los vínculos que, a través de la predominancia del PRI, han obstruido el ejercicio de la autonomía de los estados.

Sin embargo, de la propia competencia política pueden surgir elementos que motiven el mantenimiento de un patrón centralizado de organización política. No es únicamente que a las fuerzas políticas de los estados les sea arrebatada su autonomía por las

autoridades federales; a ellas mismas les puede resultar más conveniente renunciar a una parte de su autonomía con tal de competir eficazmente en el propio ámbito local.

El ambiente de cambio en que se hacen los análisis actuales sobre el federalismo mexicano puede estimular el optimismo y aumentar las expectativas de transformación. Sin embargo, aun cuando resulte difícil, una valoración serena debe recordar el valor de la prudencia.

Con esto llegamos al último punto que es necesario mencionar aquí. El federalismo no es, en sentido estricto, un arreglo político hecho para maximizar la eficiencia de la actividad gubernamental; para estimular la participación social, o incluso para fortalecer la democracia.

La adopción de una organización federal es, antes que cualquier otra cosa, la respuesta a una situación de hecho: la necesidad de construir una nación a partir de unidades subnacionales fuertes que no se quiere o no se puede destruir. Es, por tanto, un arreglo institucional complejo, que deja un amplio espacio para la variación. Supone, además, una armonía entre la fortaleza del Estado nacional y la autonomía de las entidades federativas que no es fácil alcanzar y mucho menos mantener. La organización federal puede ser débil porque sus estados miembros tengan pocas atribuciones y autonomía. Pero también puede ser débil en el sentido inverso, es decir, por la debilidad de los poderes federales. Esta complejidad crea muchas oportunidades para la competencia política. Así, dependiendo de sus objetivos e inclinaciones ideológicas, cada actor político puede proponer una forma particular de fortalecimiento de la organización federal.

En el caso mexicano actual, debido a la forma en que los autores revisados definen la debilidad de la organización federal, el problema central es cómo fortalecer las atribuciones y la autonomía de los estados que conforman la nación. Para esto, la ruptura de los actuales mecanismos de sujeción no es suficiente, puesto que la propia competencia política puede crear otros que los sustituyan.

Lo verdaderamente importante es el fortalecimiento de las comunidades políticas locales. Lo cual implica la existencia, en los estados, de instituciones fuertes y con amplias atribuciones. Implica también la formación de una clase política local que se vea obligada y motivada a la vez a buscar sus apoyos en el interior de los propios estados.

De otro modo, las fuerzas políticas de los estados se verán obligadas, por imposición o por conveniencia, a renunciar a una parte significativa de sus atribuciones y de su autonomía. La carrera política local carecería de importancia, y las posibilidades de satisfacción de las demandas locales dependerían más de la competencia en la arena política federal que de las decisiones tomadas en los estados.

Debe recordarse, por otra parte, que lo característico de la organización federal no es sólo que las comunidades políticas de los estados tengan la facultad de autogobernarse y autoadministrarse. Sin duda eso es importante, pero también lo es su participación en la conformación del poder nacional en su conjunto. Esta última dimensión ha sido menos atendida en el debate actual sobre el tema. No es suficiente que existan los mecanismos para que los poderes federales y los de los estados puedan intervenir en la formación de la voluntad nacional. También es indispensable que las autoridades de ambos órdenes parciales tengan, en la práctica, la suficiente autonomía para ejercer esas facultades.

Ahora bien, hay que admitir que no es fácil lograr el fortalecimiento de las comunidades políticas locales. Por esa razón, tampoco es

fácil que se produzca, en un plazo razonablemente mediano, una transformación radical de la situación actual del federalismo mexicano.

A lo largo de este trabajo se ha hecho énfasis en la importancia de los obstáculos que dificultarían la superación radical de la actual debilidad del federalismo mexicano. No obstante, hay un elemento que podría neutralizar o por lo menos reducir la influencia de esos obstáculos.

Tal vez nunca como ahora el federalismo había sido a la vez un punto importante de la agenda política nacional y un valor aceptado por casi todos los actores políticos más importantes. Esa fuerza valorativa del federalismo mexicano es, por una parte, una garantía contra la destrucción o el abandono definitivo de la organización federal. Y es, por otra parte, algo que abre oportunidades para su fortalecimiento.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aguilar Villanueva, Luis, "El PRI entre la sociedad y el Estado", *Examen*, núm. 15, agosto de 1990.

_____, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 1992.

Alcántara Soria, Juan Miguel, "La organización del municipio libre en la Constitución y la ley", *Palabra*, núm. 34, octubre-diciembre de 1995.

Arellano Cadena, Rogelio (comp.), *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

_____, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48, marzo-abril de 1995, México.

Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. I, núm. 2, segundo semestre de 1994, México.

Aziz Nassif, Alberto, "Municipio y transición política: una pareja en formación" en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 1994.

Barrio Terrazas, Francisco, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48, marzo-abril de 1995, México.

Bartlett, Manuel, "Discurso de inauguración del Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48. marzo-abril de 1995, México.

Beristain Iturbide, Javier, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48, marzo-abril de 1995, México.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México, 1989.

Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres, *Descentralización*, 1986.

Borrego, Genaro, "La refundación estructural del PRI", *Examen*, núm. 37, junio de 1992.

Bravo Padilla, Itzcóatl Tonatiuh, "El federalismo fiscal en América del Norte", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

Bruhn, Kathleen, "Social spending and political support. The lessons of the National Solidarity Program in Mexico", *Comparative Politics*, vol. 28, núm. 2, enero de 1996.

Burgos García, Enrique, "Federalismo y política fiscal, entrevista con el gobernador del

estado de Querétaro", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

Camp, Roderic Ai, *Los líderes políticos en México*, FCE, México, 1980.

Cárdenas, Cuauhtémoc, discurso pronunciado en la I Reunión estatal de autoridades y funcionarios municipales del PRD en Michoacán, PRD, México, 1992.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno, México, 1978.

_____, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1973.

Casar, María Amparo, "¿Qué será del corporativismo mexicano?", *Nexos*, núm. 168, diciembre de 1991.

Castillo Peraza, Carlos, "La batalla de Mérida", *Nexos*, núm. 158, febrero de 1991.

_____, "La batalla municipal", *Palabra*, núm. 35, enero-marzo de 1996.

Codding, George A., *The federal government of Switzerland*, Cambridge, Massachusetts, 1965.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, México, 1994.

Colmenares Páramo, David "Propuestas para fortalecer el sistema nacional de coordinación fiscal", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 1994.

Córdova, Armando, "El PAN, partido gobernante", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 3, julio-septiembre de 1992, México.

Córdova, Arnaldo, "Federalismo y democracia. Más allá de la Constitución literaria", *Nexos*, núm. 196, abril de 1994.

_____, "Modernización y democracia", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 1, enero-marzo de 1991, México.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, 1976, México.

Couffignal, Georges, "Políticas de descentralización: el envite", *Iztapalapa*, UAM-Iztapalapa, núm. 22, junio de 1991.

Craigg, Ann L., "Legal constraints and mobilization strategies in the countryside" en Joe Foweraker y Ann L. Craigg, *Popular movements and political change in Mexico*, Lynne Rienner Publishers, 1990.

Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1987.

De la Fuente, Juan Ramón, "Federalismo y salud", *Este País*, núm. 51, junio de 1995.

De la Garza, Daniel, "Federalismo fiscal", *Palabra*, núm. 22, octubre-diciembre de 1992.

De la Garza, Sergio Francisco, *El municipio. Historia, naturaleza y gobierno*. Partido Acción Nacional, México, 1992.

De los Reyes, Yolanda, "Descentralización y democracia", *Iztapalapa*, UAM-Iztapalapa, núm. 22, junio de 1991.

De los Santos, Melchor, "La oferta política en la actividad regional del partido", *Examen*, núm. 49, junio de 1993.

Díaz, María del Carmen, "Lo político y el sistema partidario en México", *Iztapalapa*, UAM-Iztapalapa, núm. 23, diciembre de 1991.

Díaz-Polanco, Héctor, "Autonomía y cuestión territorial", *Estudios Sociológicos*, núms. 10-28, enero-abril de 1992.

Easton, David, *The analysis of political structure*, Routledge, Nueva York, 1990.

Elazar, Daniel, *Exploración del federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona, 1990.

Elliott, John, "Nacionalismo periférico, centralización sofocante", *Vuelta*, núm. 217, diciembre de 1994.

Elster, Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Gedisa, México, 1989.

Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992.

Escobar, Saúl y José Luis Sánchez, "Reforma municipal: la ley de coordinación fiscal", *Coyuntura*, núm. 62, agosto de 1995.

Escobar, Saúl, "¿Hacia un nuevo federalismo y vida municipal?", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

_____, "El municipalismo y el programa del PRD", discurso pronunicado en la I Reunión estatal de autoridades y funcionarios municipales del PRD en Michoacán, PRD, México, 1992.

_____, "La alternativa municipalista", *Coyuntura*, núm. 28, septiembre de 1992.

Esteinou Madrid, Javier, "Comunicación social: mercado y nuevo federalismo", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 5, año IV, octubre-noviembre de1995.

Figueroa Zamudio, Genovevo, "El encuentro nacional de legisladores priistas", *Examen*, núm. 51, agosto de 1993.

Flores Hernández, José Luis, "Renovar el federalismo fiscal en México", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 4, año IV, agosto-septiembre de 1995.

Fox, Jonathan, "The difficult transition from clientelism to citizenship. Lessons from Mexico", *World Politics*, núm. 46, enero de 1994.

Fracción parlamentaria del PAN, *Federalismo tributario*, diciembre 1992, México.

Fuentes Morúa, Jorge, "¿Cuál reforma municipal?", *Coyuntura*, núm. 62, agosto de 1995.

Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, SEP, México, 1975 (SepSetentas).

García Villa, Juan Antonio, "Federalismo fiscal, exigencia inaplazable", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

García, Pascual, "Federalismo educativo e igualdad", *Examen*, núm. 40, septiembre de 1992.

Garza Sada, Rogelio, "Organización y participación ciudadana municipal", *Palabra*, núm. 33, julio-septiembre de 1995.

Giddens, Anthony, *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, Cal., 1990.

Gil-Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt, "Génesis y evolución de la red política en México", *Este País*, núm. 44, noviembre de 1994.

Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica" en Blanca Torres , *Descentralización*, 1986.

Giménez, Gilberto, "Apuntes para una teoría de la identidad nacional", *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, núm. 21, abril de 1993.

_____, "Modernización, cultura e identidades tradicionales en México", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, México.

González Block, Miguel Ángel, "Descentralización, integración y principios de vinculación en las relaciones centro-locales", *Estudios Sociológicos*, núms. 9-27, septiembre-diciembre de 1991.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1985.

González Morfín, Efraín, "El espíritu del federalismo: cinco claves", *Palabra*, núm. 33, julio-septiembre de 1995.

González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, UNAM, México, 1983.

González Pedrero, Enrique, "La reforma del Estado", *Nexos*, núm. 146, febrero de 1990.

Graizbord, Boris, "Geografías electorales: cambio y participación en el voto de diputados federales de 1988 y 1991",

Estudios Sociológicos, núm. XI-32, mayo-agosto de 1993.

Guerrero Tapia, Alfredo, "Nuevo federalismo educativo con viejas ataduras", *Coyuntura*, PRD, núms. 30-31, noviembre-diciembre de 1992.

Hale, Charles, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, Vuelta, México, 1991.

Hamilton, Madison, Jay, *El federalista*, FCE, México, 1982.

Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y derechos ciudadanos (fragmento)", *Red Municipal*, PRD, núm. 5, febrero de 1996.

Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, Gernika, México, 1994.

Hueglin, Thomas O., "Regionalism in western Europe", *Comparative Politics*, vol. 18, núm. 4, julio de 1986.

Jiménez Remus, Gabriel, "Auténtico federalismo y municipio libre: demandas históricas de Acción Nacional", *Revista del Senado de la República*, núm. 1.

Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1979a.

_____, *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1979b.

Krauze, Enrique, "Balance político", *Vuelta*, núm. 180, noviembre de 1994.

Labastida, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 3, julio-septiembre 1992, México.

Langston, Joy, "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1995.

Latapí, Pablo, "Federalismo en la legislación educativa", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 2, año IV, abril-mayo de 1995.

Levy, Daniel C., "Mexico: sustained civilian rule without democracy" en Linz Diamond & Martin Lipset, *Democracy in developing countries*, vol. 4, *Latin America*, Lynne Rienner Publishers, 1989.

Lijphart, Arend, *Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa*, Ediciones Prisma, México, 1988.

_____, *Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, Londres, 1992.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, México, 1983.

Liévano, Alejandro, "Autonomía municipal para un nuevo federalismo", *Coyuntura*, núm. 62, agosto de 1995.

Luhmann, Niklas, *La ilustración sociológica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires, Argentina, 1973. Versión Castellana de H. A. Murena.

Lujambio, Alonso, "Federalismo a tiempo", comentario del libro: Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México/ FCE, México, 1993.

_____, "Federalismo y sistema de partidos en la transición" *Este País*, núm. 34, enero de 1994.

_____, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1995.

Martínez Assad, Carlos, "Ayer y hoy. La problemática regional en México", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM-IIS, núm. 45/ 1, enero-marzo de 1983.

Martínez-Chavarría, Sergio, "La democracia territorial", *Examen*, núm. 22, marzo de 1991.

Meadwell, Hudson, "A rational choice approach to political regionalism", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 4, julio de 1991.

Medina Plascencia, Carlos, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre

Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48, marzo-abril 1995, México.

Melgar Adalid, Mario, "A una década de las reformas constitucionales al municipio", *Examen*, núm. 56, enero de 1994.

Melucci, Alberto, "Liberation or meaning? Social movements, culture and democracy", *Development and Change*, vol. 23, núm. 3, 1992, Londres.

Merino, Mauricio, "Democracia, después", *Nexos*, núm. 185, mayo de 1993.

_____, "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", *Nexos*, núm. 202, octubre de 1994.

_____ (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

_____, "Chiapas: La hora de los municipios", *Nexos*, núm. 195, marzo de 1994.

_____, "Tres hipótesis sobre la transición política mexicana", *Nexos*, núm. 208, abril de 1995.

_____, "Hacia la (re) construcción del federalismo", *Nexos*, núm. 217, enero de 1996.

Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1992.

_____, "El presidencialismo en México: del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 2, abril-junio 1993, México.

_____, "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia obstáculos y posibilidades" en Mauricio Merino, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.

Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. 2, núm. 2, segundo semestre de 1995, México.

Moctezuma, Esteban, "Una expresión de la reforma del Estado", *Examen*, núm. 40, septiembre de 1992.

Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon, "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 4, octubre-diciembre de 1990, México.

Molinar Horcas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1992.

Mora Heredia, Juan y Raúl Rodríguez Guillén, "Estado, política y secularización en México", *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, núm. 19, agosto de 1992.

Morales Calderón, José R., "Federalismo y descentralización municipal, una contradicción no superada", *Iztapalapa*, UAM-Iztapalapa, núm. 22, junio de 1991.

Muñoz Petrarca, Víctor Manuel, "Reflexiones sobre la descentralización", *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 3, julio-septiembre de 1990.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.

Núñez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, FCE, México, 1993.

Ocaña, Lucila, "La recomposición del pacto federal", *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, núm. 1, enero-marzo 1996, México.

Oceguera Ramos, Rafael, "Entrevista con el diputado Rafael Oceguera Ramos, presidente de la Conferencia Permanente de Coordinadores Estatales", *Este País*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

Orozco, José Luis, "Los laberintos del federalismo", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 4, año IV, agosto-septiembre de 1995.

Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994.

_____, Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo, *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48 marzo-abril de 1995, México.

Pacheco, Guadalupe, "Estructura y resultados electorales", *Examen*, núm. 15, agosto de 1990.

_____, "XIV Asamblea: la descentralización interna del PRI", *Examen*, núm. 21, febrero de 1991.

_____, "El compromiso regional del PRI", *Examen*, núm. 37, junio de 1992.

_____, "Construir la nueva organización territorial del PRI", *Examen*, núm. 48, mayo de 1993.

_____, y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988", *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, núm. 15, enero-abril de 1991.

Palacios Alcocer, Mariano, "El pacto federal", *Examen*, núm. 19, noviembre de 1990.

Palma, Esperanza, "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales", *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, núm. 15, enero-abril de 1991.

Pantoja Morán, David, *El Senado en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1987.

Paredes, Beatriz, "El presidencialismo ofrece estabilidad y gobierno fuerte", *Este país*, núm. 28, febrero de 1993.

Partido Acción Nacional, *Federalismo tributario*, PAN, México, 1992.

_____, *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, PAN, México, 1994.

Partido de la Revolución Democrática, "Declaración de principios", *Declaración de principios y programa de la revolución democrática*, PRD, México, 1995.

_____, "Encuentro nacional municipalista. Resoluciones generales", *Red Municipal*, núm. 4, septiembre de 1995,

_____, "Programa de la revolución democrática", *Declaración de principios y programa de la revolución democrática*, PRD, México, 1995.

Partido Revolucionario Institucional, *Plataforma electoral 1988-1994*, PRI, México, 1987.

_____, *Certidumbre, responsabilidad y cambio para México. Plataforma electoral 1994-2000*, PRI, México, 1993.

Pedraza Sánchez, Enrique, "Sobre el federalismo y el municipio libre", *Coyuntura*, núm. 62, agosto de 1995.

Peschard, Jacqueline, "El PRI: una descentralización dirigida", *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 8, octubre-diciembre de 1991.

Peterson, Paul E., Barry G. Rabe y Kenneth K. Wong, *When federalism works*, The Brookings Institution, Washington, 1986.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

Quiroz Trejo, José O. y Luis Méndez y Berrueta, "Corporativismos, modernidad y autonomía obrera en México", *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, núm. 15, enero-abril de1991.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Revista de Revistas, México, 1912.

Reyes Heroles G. G., Jesús, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Fedelarismo y Desarrollo*, núm. 48, Banobras, marzo-abril de 1995, México.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1982, vols. I y II.

Rizzo García, Sócrates, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48; marzo-abril de 1995, México.

Robledo, Juan Ramiro, "Un nuevo federalismo", *Examen*, núm. 74, agosto de 1995.

Rocha, Enrique Jacob, "Hacia una verdadera autonomía municipal", *Examen*, núm. 76, noviembre- diciembre de 1995.

Rodríguez Lapuente, Manuel, "Los procedimientos del centralismo" en Manuel Rodríguez Lapuente y Mario Rendón Aldama, *Centralismo y Federalismo en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1984.

Romano Mussali, Emilio, "La coordinación fiscal en México", *Examen*, núm. 51, agosto de 1993.

Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Garnier, París, 1909.

Ruffo, Ernesto, "Es el momento de la prudencia *Este País*, núm. 20, noviembre de 1992.

_____, "Federalismo y política fiscal, entrevista con el gobernador del estado de Baja California", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 3, año IV, junio-julio de 1995.

Sales, Carlos, "Estructura territorial del partido", *Examen*, núm. 25, junio de 1991.

_____, "Ponencia presentada en el Foro Nacional Sobre Federalismo", *Federalismo y Desarrollo*, Banobras, núm. 48, marzo-abril de 1995, México.

Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.

Salmerón Castro, Fernando I., "Caciques. Una revisión teórica sobre el control político local", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núms. 117-118, julio-diciembre de 1984.

Sánchez, Antonio, Dulce María Sauri y Luis Antonio Godina, "Federalismo y política de gasto: una propuesta", *Crónica legislativa*, nueva época, núm. 3, año VI, junio-julio de 1995.

Sánchez Susarrey, Jaime, "1991: Balance político", *Vuelta*, núm. 183, febrero de 1992.

_____, "Balance de la reforma del Estado", *Vuelta*, núm. 217, diciembre de 1994.

Sepúlveda Valle, Carlos A., "La organización local en México y en los Estados Unidos de América", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 4, año IV, agosto-septiembre de 1995.

Silva, Fernando, "Planeación regional y descentralización" en Blanca Torres, *Descentralización*, 1986.

Talavera, Abraham y Roberto Gómez Collado, "Elementos para un nuevo federalismo mexicano", *Examen*, núm. 76, noviembre-diciembre de 1995.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Alianza Editorial, México, 1993, vols. 1 y 2.

Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986.

Urzúa, Carlos M., "Notas sobre el federalismo hacendario", *Crónica Legislativa*, nueva época, núm. 4, agosto-septiembre de 1995.

Villa, Manuel, "Por la democracia local", *Examen*, núm. 25, junio de 1991.

Villoro, Luis, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexos*, núm. 197, mayo de 1994.

Zamítiz, Héctor, "La reforma del PRI en el contexto de la reforma del Estado (actores y dinámica política de la XIV Asamblea nacional)", *Estudios Políticos*, tercera época, núm. 7, julio-septiembre de 1991.

Zedillo, Ernesto, "El por qué de la modernización de la educación básica", *Examen*, núm. 40, septiembre de 1992.

_____, "Discurso pronunciado en el I Informe de gobierno del estado de Guana-

juato", *El Gobierno Mexicano*, núm. 45, agosto de 1992.

_____, "Reunión con integrantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Senadores", *El Gobierno Mexicano*, núm. 1, diciembre de 1994a.

_____, "Reunión con diputados federales", *El Gobierno Mexicano*, núm. 1, diciembre de 1994b.

_____, "Entrevista concedida al programa *Para Empezar*", *El Gobierno Mexicano*, núm. 7, junio de 1995.

_____, "Firma de los convenios de coordinación del Programa integral para abatir el rezago educativo", *El Gobierno Mexicano*, núm. 8, julio de 1995.

_____, "Firma del convenio de desarrollo social, en Morelia, Michoacán", *El Gobierno Mexicano*, núm. 3, febrero de 1995.

_____, "Firma del convenio de desarrollo social, en Monterrey, Nuevo León", *El Gobierno Mexicano*, núm. 5, abril de 1995.

_____, "Presentación del Programa de apoyo crediticio a los estados y municipios", *El Gobierno Mexicano*, núm. 6, mayo de 1995.

_____, "Reunión con integrantes de los consejos de desarrollo municipal", *El Gobierno Mexicano*, núm. 10, septiembre de 1995.

El debate actual sobre el federalismo mexicano,
se terminó de imprimir en el mes de junio
de 1999 en Aries Digital, Campeche 174,
letra E, Col. Roma Sur.
El tiro fue de 100 ejemplares

PERFILES

VARIA

INSTITUTO MORA
BIBLIOTECA
3 3291 00085 8965